

# Autoritarismo y democracia en América Latina

Los retos de la transición.

Felipe Campuzano Volpe



Colección Teoría y Análisis



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

UNIDAD XICOMILCO (Secretaría de Ciencias Sociales y Humanidades)







**AUTORITARISMO Y DEMOCRACIA  
EN AMÉRICA LATINA**

**Los retos de la transición**



**AUTORITARISMO Y DEMOCRACIA  
EN AMÉRICA LATINA**

**Los retos de la transición**

**Felipe Campuzano Volpe**



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

UNIDAD XOCHIMILCO División de Ciencias Sociales y Humanidades



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA  
Rector general, José Lema Labadie  
Secretario general, Javier Melgoza Valdivia

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA-XOCHIMILCO  
Rector, Cuauhtémoc V. Pérez Llanas  
Secretaria, Hilda Rosario Dávila Ibáñez

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES  
Director, Alberto Padilla Arias  
Secretario académico, Jorge Alsina Valdés y Capote  
Jefe de publicaciones, Miguel Ángel Hinojosa Carranza

CONSEJO EDITORIAL  
Gerardo Ávalos Tenorio/Gisela Espinosa Damián  
Arturo Gálvez Medrano/Sofía de la Mora Campos

COMITÉ EDITORIAL  
Francisco Luciano Concheiro Bórquez (presidente)  
Anna Ma. Fernández Poncela/ Elsie Mc Phail Fanger  
Jaime Osorio Urbina / José Manuel Juárez Núñez  
Lidia Fernández Rivas/ María del C. de la Peza Cásares/  
María Dolores París Pombo/ Mary Goldsmith Connelly  
Salvador García de León y Campero

Primera edición, 29 de noviembre de 2007  
Diseño de portada: Irais Hernández Güereca

DR © 2007 UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA

Universidad Autónoma Metropolitana  
Unidad Xochimilco  
Calzada del Hueso 1100  
Colonia Villa Quietud, Coyoacán  
04960, México DF

ISBN: 978-970-31-0842-8  
ISBN de la colección: 978-970-31-0929-6  
Impreso en México / Printed in Mexico

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	13
<b>CAPÍTULO I. MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA</b>	<b>31</b>
1.1 Problemas de la modernización tardía	31
1.2 El concepto de desarrollo político	38
1.3 Antecedentes: América Latina entre 1880 y 1930	43
1.4 Modernización política: la etapa populista	48
1.5 Populismo clásico y populismo contemporáneo	60
<b>CAPÍTULO II. LA TRADICIÓN CORPORATIVISTA</b>	<b>67</b>
2.1 El corporativismo como doctrina política	71
2.2 La iglesia católica y la cuestión social	75
2.3 Fascismo y corporativismo	77
2.4 Retorno del corporativismo	83
2.5 Corporativismo en América Latina	95
2.6 El corporativismo como cultura política	98
2.7 El caso de México	102
<b>CAPÍTULO III. ANÁLISIS DE LA CULTURA POLÍTICA</b>	<b>111</b>
3.1 El espíritu del capitalismo y la modernización tardía	114
3.2 Cultura cívica: micropolítica comparada	117
3.3 Procesos de aculturación	122
3.4 Capital social y desarrollo económico	124
3.5 Sistema de valores y cultura empresarial	126
3.6 Cultura política iberoamericana	129

CAPÍTULO IV. EL ESTADO BUROCRÁTICO AUTORITARIO	141
4.1 Modelo desarrollista e izquierda latinoamericana	142
4.2 Retorno de las dictaduras	148
4.3 Sociedad pretoriana y Estado burocrático autoritario	155
4.4 Autoritarismo, democracia y totalitarismo	162
4.5 El autoritarismo como sistema político	167
CAPÍTULO V. DEMOCRACIA Y DESARROLLO POLÍTICO	171
5.1 Ascenso de la democracia	171
5.2 Tradición democrática	177
5.3 Liberalismo y democracia	179
5.4 Tradición socialista	185
5.5 Democracia directa y democracia representativa	194
5.6 Crisis de la democracia	197
5.7 Democracia y neoliberalismo	203
5.8 Nueva democracia: retos y exigencias	209
CAPÍTULO VI. TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA: CONCLUSIONES PROVISIONALES	223
6.1 Formas de la transición	224
6.2 Condiciones de la transición: el punto de partida	233
6.3 Retos del porvenir inmediato	238
6.4 Sociedad civil y cultura política: un reto adicional	244
6.5 Algunas conclusiones provisionales	250
BIBLIOGRAFÍA	261

*A Clara Martha*



## AGRADECIMIENTOS

La versión original de esta obra fue desarrollada como tesis de doctorado para el programa de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional Autónoma de México. A lo largo de los años en que cursé este programa recibí el apoyo y la colaboración de distintos colegas y amigos, a quienes deseo expresar mi agradecimiento. En particular a Ignacio Sosa Álvarez y María Rosa Palazón, quienes supervisaron formalmente mi trabajo y me brindaron valiosas orientaciones y sugerencias. También debo mencionar a Adriana Sandoval, en cuyo seminario participé y de quien recibí un apoyo importante. Posteriormente, Horacio Crespo, Enrique Camacho, Aída Lerman, Ricardo Pérez Monfort y Raquel Sosa también leyeron mi trabajo y me ofrecieron diversas críticas y comentarios que fueron fundamentales para reorientar la investigación y realizar su versión final. También deseo expresar mi agradecimiento a Norma de los Ríos, coordinadora académica, cuya disposición y compromiso me facilitó considerablemente todas las gestiones relacionadas con la acreditación del programa y la presentación de la tesis.

Por otra parte, este trabajo no hubiera sido posible sin la generosidad y el apoyo institucional que recibí por parte de la Universidad Autónoma Metropolitana, en particular, del Consejo Divisional de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, de la Unidad Xochimilco, que me brindó la confianza y el apoyo necesarios para cursar el programa de posgrado y desarrollar la investigación correspondiente. En este sentido, debo mencionar a Guillermo Villaseñor García, Director de la División, y a José Flores Salgado, Jefe del Departamento de Producción Económica, en los años en los que me fueron otorgados dichos apoyos.

En cuanto al presente libro, debo señalar que la versión que ahora se publica tiene diversas modificaciones tanto en su estructura como en su contenido. Se cambió el orden y la denominación de los capítulos, la introducción se modificó considerablemente, se ampliaron y se articularon mejor distintas secciones del trabajo, procurando también aligerar el estilo académico de la ver-

sión original. En esta etapa, debo agradecer las orientaciones que me brindaron Luciano Concheiro Bórquez y Gerardo Ávalos Tenorio, miembros del Comité Editorial de la División, quienes leyeron el trabajo y me hicieron valiosos comentarios y sugerencias. Por último, debo agradecer también el cuidado de la edición, que estuvo a cargo de Miguel Ángel Hinojosa Carranza, jefe de la Sección de Publicaciones, quien comprometió su amplia experiencia en la revisión final del texto.

## INTRODUCCIÓN

El propósito de este libro es elaborar una interpretación de la historia reciente de América Latina desde la perspectiva de la teoría del desarrollo político y en torno a los debates sobre el autoritarismo y la democracia. En una aproximación histórica general se procura entender el proceso de modernización política de la región, en particular las condiciones y dilemas del periodo de transición democrática por el que atraviesa en los últimos 25 años. La historia de los principales países del área se ha caracterizado por la inestabilidad y la anomalía. Las condiciones de su desarrollo, sometido a una dependencia secular, han tenido como resultado una accentuada heterogeneidad social y una institucionalización deficiente. La ausencia de una estructura política estable y eficaz, la debilidad de las clases empresariales, la corrupción de las elites políticas, el fenómeno ancestral de la pobreza y la exclusión, el déficit de participación ciudadana y una cultura política subordinada, son características comunes en la mayoría de los países de la región.

En un marco jurídico con carácter republicano, liberal y democrático, la operación real de las instituciones ha sido tradicionalmente débil. Entre revoluciones y revueltas, caudillos y juntas militares, en sociedades marcadas por la desigualdad extrema, ante un proceso subordinado pero inevitable de modernización, los sistemas políticos latinoamericanos han adoptado formas mixtas y secuencias accidentadas que escapan a las tipologías tradicionales. Aunado a eso y ante la gran diversidad que prevalece entre los países del área, es indispensable hacer un acotamiento. Las reflexiones que se desarrollan aquí tienen en consideración, principalmente, a los países que tuvieron una modernización temprana, es decir, Argentina, México, Brasil, Chile y Uruguay. Por extensión, en algunos casos pueden aplicarse también a Venezuela, Colombia y Perú, que iniciaron su desarrollo poco después.<sup>1</sup> Se ha procurado

<sup>1</sup> Cfr. V. Bambilra. *El capitalismo dependiente latinoamericano*, Siglo XXI Editores, México, 1974, p. 24; M. Cavarozzi. "Modelos de desarrollo y participación política", en B.

hacer un ejercicio comparativo en el que se destacan las referencias a los casos nacionales, se señalan similitudes y particularidades, y se asume también una historia y una cultura comunes. En ese sentido, el objetivo general del trabajo consiste en identificar algunos de los elementos clave de esta historia, para después analizar los retos del proceso de democratización.

En la segunda mitad del siglo XX, la historia política de América Latina estuvo marcada por dos virajes muy acentuados. El primero, que tuvo lugar a mediados de la década de 1960, se caracterizó por la reaparición y el predominio de las dictaduras militares. Mediante una sucesión de golpes de Estado, estos regímenes se multiplicaron a lo largo de la región por más de una década. Como contraste, baste señalar que en 1960 nueve de los diez países sudamericanos tenían gobiernos elegidos democráticamente; para 1973 sólo Colombia y Venezuela los conservaban. El proceso se inició en Brasil y Argentina, con los golpes militares de Castelo Branco (1964) y Onganía (1966), respectivamente, que marcaron el camino que seguirían Perú y Bolivia (1968), Uruguay (1973), Chile (1973) y nuevamente Argentina (1976).<sup>2</sup> Las dictaduras emergentes no siguieron el patrón clásico del caudillismo militar, sino que configuraron un nuevo tipo de régimen burocrático, estableciendo una amplia administración militar.<sup>3</sup> Esos gobiernos cancelaron el orden constitucional y el estado de derecho, fueron violentamente represivos y ejercieron el poder de manera discrecional. Asimismo, proyectaron un modelo de gobierno militar-tecnocrático con pretensiones de legitimidad y capacidad para garantizar el orden y la seguridad nacional, ante la amenaza insurreccional y revolucionaria de la izquierda. Este fenómeno autoritario cobró proporciones regionales y representó una regresión política con enormes costos humanos y sociales. El proceso se produjo por la politización general de la sociedad y el extremismo de las posiciones de derecha e izquierda, a lo que debe añadirse los intereses

---

Kliksberg y L. Tomassini (comps.). *Capital social y cultura*, Banco Interamericano de Desarrollo-Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2000, p. 198; T. Halperin Donghi. *Historia contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, Madrid, 2000, p. 367; y E.T. Skidmore y P.H. Smith. *Historia contemporánea de América Latina*, Crítica, Barcelona, 1996, p. 53.

<sup>2</sup> Los golpes militares en Perú (1962) y Ecuador (1963) fueron casos precursores que expresaron las formas del autoritarismo emergente. Un análisis amplio sobre el Estado burocrático autoritario se presenta en el capítulo IV, *infra* p. 141; para la bibliografía básica *cf.* el mismo capítulo, p. 149, nota 14.

<sup>3</sup> En la interpretación de este fenómeno destaca la contribución de Guillermo O'Donnell, particularmente en *Modernización y autoritarismo*, Paidós, Buenos Aires, 1972; *cf.* también A. Stepan. "The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion", en A. Stepan (ed.). *Authoritarian Brazil*, Yale University Press, New Haven, 1973, pp. 47-68.

de la política exterior estadounidense, que no podía tolerar un desafío en lo que considera su área de influencia más cercana y natural. Esas dictaduras desencadenaron un proceso de represión sin precedentes contra cualquier forma de oposición, atropellando los derechos humanos y las libertades políticas de millares de personas.

Veinte años después, al iniciarse la década de 1980, se produjo el segundo viraje: un amplio impulso al fortalecimiento de las instituciones políticas y el respeto de los procedimientos democráticos. Para 1988 casi la totalidad de los países de América Latina y el Caribe habían logrado establecer regímenes cuya legitimidad electoral no estaba en duda. Primero sucedió en Ecuador y Perú en 1981, luego en Bolivia (1982), Argentina (1983), Uruguay (1985), Brasil (1985) y Chile (1988); poco después en México (2000) y nuevamente en Perú (2001) y Ecuador (2002).<sup>4</sup> La mayoría de los países centroamericanos y del Caribe experimentaron esa misma tendencia. Destaca el caso de México como el régimen autoritario más antiguo y estable de la región; las elecciones de 1994 y 1997 significaron avances significativos, que se consolidaron en el 2000 cuando por primera vez en un periodo de más de 70 años el partido oficial perdió las elecciones presidenciales. Aunque en el decenio de 1990 se presentaron fenómenos graves de inestabilidad, particularmente en Perú, Ecuador, Bolivia, Venezuela y Argentina, parece que la transición democrática continúa avanzando y se ha establecido como una tendencia dominante en el ámbito regional. El *Índice de Democracia Electoral* (IDE), calculado según criterios del *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo* (PNUD), ha evolucionado consistentemente en toda la región yendo de 0.27 en 1977, a 0.69 en 1985, a 0.86 en 1990, hasta alcanzar 0.93 en 2002.<sup>5</sup>

Una de las preguntas que enfrentó la ciencia política latinoamericana en la década de 1970 fue explicar cómo los países más avanzados, luego de cuatro décadas de intensa modernización social y habiendo logrado regímenes democráticos más o menos estables, habían recaído en las formas más brutales de la dictadura, fenómeno que difícilmente podía considerarse un signo de desarrollo político. Esa paradoja señalaba la necesidad de analizar las insuficiencias del desarrollo, la debilidad de los sistemas jurídicos y políticos, la supervivencia de formas de organización y pensamiento, un conjunto de condiciones que

<sup>4</sup> L. Diamond y M.F. Plattner (comps.). *El resurgimiento global de la democracia*, UNAM-IIS, México, 1996, pp. IX-XXVI; S.P. Huntington. *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Buenos Aires, 1994, pp. 33-34; y G. O'Donnell. "Introducción a los casos latinoamericanos", en G. O'Donnell, P.C. Schmitter y L. Whitehead (comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 4 vols., Paidós, Buenos Aires, 1988, vol. 2, pp. 15-36.

<sup>5</sup> PNUD. *Informe sobre la democracia en América Latina. Ideas y aportes*, PNUD, Nueva York, 2004, Sección II, p. 75.

hicieron posible la regresión autoritaria y que obstaculizaron la consolidación de las instituciones democráticas.

Para entender la génesis de esa situación es necesario remitirse a los antecedentes inmediatos. Entre 1930 y 1960, América Latina entró en una etapa de intenso desarrollo económico. Afectadas por las tendencias aislacionistas de los países centrales, como resultado de la Gran depresión de 1929 y la Segunda Guerra Mundial, las economías latinoamericanas debieron orientarse a consolidar su industrialización. El agotamiento del modelo agroexportador en la región planteó una serie de interrogantes sobre la definición de un nuevo camino para el crecimiento. Establecer una política de desarrollo industrial y fortalecer el mercado interno eran tareas urgentes que requerían un ajuste amplio de los factores de la producción y la proyección de sus efectos sociales y políticos. Desde 1935, los países más avanzados de la región dieron pasos importantes en ese sentido, sin embargo no podía hablarse todavía de un nuevo modelo de acumulación. Las políticas requeridas para salir de la crisis y reorientar el crecimiento no estaban bien definidas. Dadas las limitaciones del ahorro interno, fue necesario atraer capital extranjero. Se imponía la necesidad de redefinir el papel del Estado y proyectarlo como fuerza directriz del desarrollo, asignándole las tareas de inversión en materia de infraestructura, promoción de políticas de inversión y financiamiento, y ser garante de la protección arancelaria. No sólo el Estado sino el conjunto de la sociedad requería un nuevo ordenamiento para impulsar la emergencia de una moderna clase empresarial y definir las formas de integración de las clases medias y las clases trabajadoras, en el establecimiento de un desarrollo autosostenido.

Para responder a esos desafíos, bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en 1948 se creó la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), integrada por un grupo de destacados economistas latinoamericanos, encabezados por Raúl Prebisch, quienes delinearon lo que habría de conocerse como el *modelo desarrollista*. A partir de una visión crítica sobre la economía internacional, sustentada en la diferenciación entre el centro y la periferia, este modelo procuró definir las condiciones para establecer una política de desarrollo industrial en la región. Con base en el análisis de los obstáculos estructurales y el deterioro de los términos de intercambio en el comercio internacional, condiciones que habían llevado al modelo agroexportador a un callejón sin salida, la CEPAL definió un nuevo proyecto orientado a la sustitución de importaciones y sustentado en la intervención y planificación estatal de la economía.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Para acceder a una bibliografía más amplia sobre la CEPAL, *cf. infra*, capítulo IV, p. 142, nota 2.

El modelo era abiertamente heterodoxo y contrario a los cánones de la economía neoclásica. Asumía de hecho algunos postulados del keynesianismo, adaptados a las condiciones regionales. El Estado debía funcionar como una agencia central de asignación de recursos financieros, locales e internacionales, así como planear el desarrollo extensivo de una industria de bienes de consumo, e implantar las medidas proteccionistas necesarias para evitar la competencia extranjera. Ese proyecto habría de poner en práctica un tipo de industrialización horizontal y extensiva. Se pensó que la acumulación gradual de capital que generaría el sector de las manufacturas ligeras, conduciría eventualmente al surgimiento de nuevas etapas de industrialización. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay fueron los países que de forma temprana adoptaron el modelo, logrando tasas de crecimiento muy altas, particularmente en los tres lustros que siguieron al fin de la Segunda Guerra Mundial.

Ese desarrollo, naturalmente, provocaría un cambio acelerado en las relaciones sociales, dados los procesos de urbanización, educación y movilidad social vinculados a éste. El crecimiento de los sectores medios urbanos y la clase trabajadora produjo un aumento del mercado interno y una mejor distribución del ingreso. Las políticas financieras y fiscales del Estado se orientaron tanto al subsidio de las empresas privadas como a la inversión masiva en infraestructura para generar energía y ampliar la comunicación. A su vez, el fortalecimiento de la burguesía industrial consumó el desplazamiento final de las oligarquías terratenientes tradicionales y eventualmente debía conducir a la apertura del sistema político. En teoría, las nuevas alianzas y coaliciones debían estar en posibilidad de implantar y ejercer una nueva hegemonía política y lograr la consolidación de instituciones modernas y democráticas. En realidad, las limitaciones e inclinaciones autoritarias y el déficit de integración e institucionalización, hicieron evidentes las dificultades que existían para establecer una reforma que permitiera avanzar en la democratización de las organizaciones sociales y las formas de participación ciudadana.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Para establecer un marco de referencia amplio, se ofrece aquí una periodización general del desarrollo latinoamericano que coincide con la propuesta de los estudios más reconocidos, si bien se destacan particularmente los fenómenos políticos. *Etapa 1: 1880-1900.* Periodo del liberalismo oligárquico; integración a la economía mundial y consolidación del modelo agro-exportador. Proceso dominante: centralización del poder político. *Etapa 2: 1900-1930.* Periodo de reforma política. Prosperidad económica y modernización social; desarrollo industrial incipiente y aparición de nuevos actores sociales. Proceso dominante: ampliación y encauzamiento de la participación política. *Etapa 3: 1930-1960.* Periodo de modernización política intensiva. Crisis económica mundial y cambio del modelo de desarrollo. Consolidación del proyecto de industrialización. Ante la crisis del liberalismo, búsqueda de nuevas formas de organización y

Al iniciar la década de 1960 fue evidente que los objetivos centrales del modelo desarrollista no se habían logrado. Las expectativas económicas asociadas a la modernización no se consumaron. Los signos de la crisis por venir eran evidentes. El subdesarrollo demostraba ser una condición persistente y profundamente arraigada en las condiciones económicas y sociales de América Latina y su sitio en la economía mundial. Los efectos acumulativos sobre el vulnerable sector exportador, las limitaciones del mercado interno, y el incremento masivo de la importación de bienes de capital y tecnología fueron pronto resentidos en las balanzas de pago y el creciente endeudamiento externo. El capital monopólico internacional impuso nuevas modalidades de control. El proceso de industrialización autosostenido resultó ilusorio. Las tendencias regresivas de la distribución del ingreso, la inflación descontrolada y la profundización de las divisiones sociales y culturales hicieron que la democracia política apareciera tan improbable como siempre. Los propios directivos de la CEPAL publicaron reportes pesimistas sobre las condiciones de la economía y las perspectivas de desarrollo de la región.<sup>8</sup>

En términos internacionales, la década de 1960 estuvo dominada por la competencia entre la política exterior estadounidense y el activismo soviético, exacerbada por la orientación comunista de la Revolución Cubana, que tuvo una influencia determinante en la radicalización de las organizaciones de corte marxista y socialista surgidas en la región. La retórica democrática de la administración de John F. Kennedy y la Alianza para el Progreso (ALPRO) pronto dejaron su lugar al realismo político. La relación de las fuerzas armadas de los países de la región con el Departamento de Estado de la Unión Americana se fortaleció hasta convertirse en uno de los elementos estratégicos para la preservación de los intereses estadounidenses.

En términos internos, los países latinoamericanos enfrentaron el reto de absorber las transformaciones sociales que habían producido 20 años

---

participación. Proceso dominante: populismo e institucionalización el sistema político. *Etapas 4: 1960-1980*. Periodo de crisis; debilitamiento del modelo de desarrollo y polarización política extrema. Surgimiento del autoritarismo burocrático. Proceso dominante: dictadura militar y represión. *Etapas 5: 1980-2000*. Periodo de democratización. Crisis final del modelo desarrollista y cambio en la economía mundial. Liberalización y caída de los regímenes autoritarios. Proceso dominante: transición y consolidación de la democracia.

<sup>8</sup> Un balance de los problemas con que tropezó el desarrollismo se puede encontrar en el documento denominado *Informe Prebisch*, publicado en el primer volumen del título *Transformación y desarrollo: la gran tarea de la América Latina*, 2 vols., Fondo de Cultura Económica-Banco Interamericano de Desarrollo, México, 1972; el segundo volumen de esa obra recoge ensayos escritos por otros especialistas relacionados con la temática del *Informe*.

de crecimiento ininterrumpido. Los partidos de masas y las grandes organizaciones sindicales heredadas del populismo, que se habían fortalecido con el desarrollo económico, a pesar de su burocratización representaban un elemento de presión constante. Por otra parte, el *castrismo* y el *guevarismo* proveyeron de una nueva estrategia revolucionaria a los partidos y movimientos comunistas. En esos años se registró un claro ascenso de las movilizaciones sociales. Esa nueva situación radicalizó las posiciones de la izquierda y se tradujo en la emergencia de múltiples movimientos orientados a la insurrección armada y la guerra de guerrillas.<sup>9</sup> La polarización del conflicto político condujo a la emergencia de posiciones extremistas y al debilitamiento de las instituciones y los cauces legales. Las insuficiencias de la industrialización para absorber la mano de obra, una urbanización desordenada, la caída de los términos de intercambio, la debilidad del sector agrario, entre muchos otros factores, prefiguraron un panorama de estancamiento y crisis del modelo de desarrollo. La frustración de las expectativas sociales que este panorama generaba resultaban preocupantes. Los diagnósticos eran negativos; la balanza de pagos desfavorable, la dependencia de la importación de bienes de capital, el crecimiento de la deuda externa y las altas tasas de desempleo poco a poco configuraron un escenario en el que el riesgo de una crisis social y política en la región se proyectaba con más fuerza. Los programas de la ALPRO obedecían en buena medida a la idea de fortalecer la influencia estadounidense en la región y prevenir cualquier tipo de movimiento revolucionario.

El golpe militar de 1962 en Perú, un país particularmente beneficiado por dichos programas, el golpe de 1964 en Brasil y la intervención militar estadounidense en República Dominicana, en 1965, contribuyeron a exacerbar los ánimos antiimperialistas en una región donde la revolución cubana y las estrategias guerrilleras de la izquierda tenían ya una influencia considerable. A esto vino a sumarse la apertura de la iglesia católica a la cuestión social. Las posiciones del *Concilio Vaticano II* fortalecieron tanto a los movimientos disidentes como a la Teología de la Liberación, al igual que la presencia eclesiástica a nivel comunitario, que tuvo gran influencia en muchos países de la región. Estos movimientos católicos no abrazaron abiertamente las causas revolucionarias, pero tampoco las condenaron. La vía socialista se perfiló como una alternativa real, como un proyecto que garantizaría un desarrollo más independiente y equitativo, que prometía la superación del subdesarrollo y la dependencia.

A este escenario se sumaron algunos elementos: las revueltas estudiantiles y juveniles que recorrieron el mundo en 1968, la invasión de Checoslovaquia

<sup>9</sup> Para un análisis más detallado de este proceso y del papel desempeñado por la izquierda latinoamericana, *cf. infra*, capítulo IV, pp. 144-147.

por las fuerzas soviéticas, y la influencia de doctrinas políticas como el trotskismo y el maoísmo. El radicalismo de la revuelta de la juventud y los movimientos estudiantiles, cuyas protestas y demandas tuvieron eco en sectores más amplios de la sociedad, contribuyó a agudizar el conflicto en la región, ante sistemas políticos autoritarios, en los que el ejército era un actor decisivo, y que temían la emergencia de movimientos subversivos. Por su parte, para la izquierda latinoamericana la invasión de Checoslovaquia representó una profunda decepción del socialismo real y un significativo desgaste de las alternativas inspiradas en la Revolución Soviética.<sup>10</sup> Esta crisis fortaleció las posiciones insurreccionales y guerrilleras que, inspiradas en la Revolución Cubana y el maoísmo, desplazaron a la ortodoxia prosoviética y las organizaciones socialdemócratas reformistas.

Fue en ese escenario, ante un pronóstico negativo en términos económicos y con instituciones políticas débiles que fueron rebasadas por la polarización del conflicto, cuando en América Latina se produjo un brusco viraje hacia el autoritarismo. Se abrió así una etapa en la historia política de los países de la región en la que predominó el Estado Burocrático Autoritario (EBA).<sup>11</sup> Esta fórmula designa un régimen de excepción en el que el poder está en manos de las fuerzas armadas, pero éstas han generado un cuerpo técnico y burocrático capaz de administrar el aparato estatal; en términos políticos se trata de una dictadura más sofisticada, que dispone de una *doctrina de seguridad nacional* aplicada a la creación de aparatos de inteligencia que dirigen la represión sistemática y el exterminio de toda oposición. Estos regímenes imperaron por más de veinte años, en los casos más longevos, como Brasil y Uruguay, desarrollaron relaciones de cooperación internacional en materia de represión y tuvieron una importante influencia política en la región.

Sin embargo, en la segunda mitad de la década de 1970 el desgaste del autoritarismo y el modelo desarrollista eran ya evidentes. Después de un periodo de incertidumbre, estancamiento económico y búsqueda de alternativas, al término de la década el agotamiento del modelo era innegable. Los patrones internacionales de acumulación y crecimiento habían cambiado. Para América Latina la década de 1980 representó el inicio de una etapa de crisis y recesión. El excesivo endeudamiento externo, el creciente déficit fiscal, la hiperinflación

<sup>10</sup> Cfr. T. Halperin Donghi. *Historia contemporánea...*, *op. cit.*, pp. 518-543.

<sup>11</sup> Cfr. G. O'Donnell. *Modernización y autoritarismo...*, *op. cit.* El enfoque de O'Donnell procura ir más allá del horizonte latinoamericano, estableciendo paralelos con las modalidades de autoritarismo militar que se registran en los países de Europa Meridional. Además, O'Donnell relaciona positivamente al EBA con las formas del desarrollo capitalista en la década de 1970, que denomina como proceso de "profundización". Para un análisis más completo de este fenómeno, *cfr. infra*, capítulo IV, secc. 4.3.

y el desempleo trajeron como consecuencia el deterioro de la calidad de vida en casi todos los países de la región. Para adaptarse a las nuevas condiciones –dominadas por la globalización, el cambio tecnológico y el resurgimiento de la economía neoclásica–, los países de América Latina iniciaron a mediados de los ochenta otro viraje. Del modelo desarrollista se pasó a la aplicación de un amplio programa de ajuste estructural, orientado a la privatización, la reducción del intervencionismo estatal y la apertura comercial.

Aunque las dictaduras burocrático-autoritarias procuraron la fundación de un régimen permanente, pronto debieron prometer y programar la restauración del orden legal. Su endeble legitimidad se desgastó pronto, cuando fueron incapaces de superar el estancamiento y la crisis económica que sobrevino en la década de 1980. Una conjunción de circunstancias internas y externas permitió entonces que los principales países de la región iniciaran un proceso de cambio político y democratización. En la actualidad, luego de veinticinco años de avances más o menos ininterrumpidos, el análisis de las condiciones y posibilidades de la democracia en la región ha adquirido una nueva significación. Una de las primeras cuestiones se refiere al hecho de que esta transición se presenta precisamente cuando las condiciones económicas y sociales son desfavorables, cuando la recesión ha golpeado las economías de la región y cuando la pobreza y la desigualdad se han agudizado de manera considerable.

La crisis definitiva del modelo desarrollista se manifestó en 1982, con la moratoria *de facto* en que incurrió México ante sus obligaciones financieras internacionales. Entonces se generalizó la búsqueda de estrategias ortodoxas y heterodoxas. La restricción de las importaciones, el control de precios y salarios, el control del tipo de cambio y el alza de impuestos condujeron a la hiperinflación y la quiebra financiera. A finales de la década, con el ejemplo de Chile –que desde mediados de los setenta, en la dictadura de Pinochet, había iniciado una reforma diseñada por los economistas de la Escuela de Chicago–, la mayoría de los países latinoamericanos iniciaron la aplicación de una reforma neoliberal. A lo largo de los últimos veinte años el ajuste estructural asumió la hegemonía en el debate económico. Chile, México, Perú y Argentina avanzaron de manera rápida y amplia en la reforma; Brasil y Colombia lo hicieron con menos energía, mientras que Ecuador y Venezuela se han resistido al nuevo modelo.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> Cfr. S. Lichtensztein. “Las dos caras de la presente crisis estatal en América Latina”, en C. Barba, J.L. Barros Horcasitas y J. Hurtado (comps.). *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, Porrúa-FLACSO, México, 1991, pp. 445-460; J. Ros, J. “Teoría y política macroeconómica: debates y desafíos”, en Varios autores. *América Latina: crítica del neoliberalismo*, Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo (CEPNA),

Luego de 20 años y dos crisis económicas graves, en 1995 y 1998, no obstante la vulnerabilidad de la región, el modelo sigue vigente y el ajuste estructural se ha acrecentado. Es en esas condiciones adversas que la democratización surgió y se generalizó. En el escenario de la globalización, ante el derrumbe del bloque socialista, con el recuerdo aún vivo de la represión y el fracaso de las dictaduras militares, las sociedades de América Latina han logrado impulsar el cambio democrático. No se trata de hacer predicciones ni de negar la fragilidad de las distintas transiciones. Las economías latinoamericanas y las democratizaciones recientes son muy vulnerables.

Sin embargo, en el escenario internacional contemporáneo y las condiciones de las sociedades latinoamericanas es difícil que el autoritarismo recupere alguna legitimidad en el corto plazo. Con la extinción de la Guerra Fría y el ocaso de la vía revolucionaria, la democracia se ha fortalecido considerablemente, disponiendo de una clara hegemonía a nivel internacional y regional como principio de legitimación del poder y como modelo de organización política. Los avances en términos del debate ideológico y el cambio institucional son múltiples y de gran importancia. En ese sentido, una de las hipótesis principales que aquí se plantea apunta hacia el agotamiento del autoritarismo como vía de modernización para América Latina, donde la transición democrática parece irreversible. La crisis de la democracia y el riesgo de una recaída en el autoritarismo están presentes siempre, en cualquier sistema político, aun en los más avanzados. Sin embargo, tanto por las condiciones internas como por las externas, las dictaduras militares de los setenta resultan actualmente impensables. En el curso de 25 años, en las sociedades latinoamericanas se ha conformado un amplio consenso en torno a la democracia, el reconocimiento de las instituciones políticas, el desarrollo de nuevas formas de participación, y la tolerancia y el diálogo como vías para la solución de los conflictos. Con sus deficiencias, la emergencia de una ciudadanía más participativa ha sido consistente y generalizada.

Como se verá más adelante, existe un grave déficit en materia de ciudadanía social y civil, sin embargo, el apoyo a la democracia, los grados de participación y el esfuerzo colectivo por preservar y avanzar en su consolidación han evolucionado consistentemente y muestran tendencias positivas. En términos internacionales, a pesar de las tensiones que ha generado la *guerra contra el terrorismo* y la política unilateral de *guerra preventiva* por parte de Estados Unidos, el consenso por la democracia sigue fortaleciéndose. Para una dictadura militar sería difícil sobrevivir en la actualidad bajo la supervisión de múltiples

---

México, 1992, pp. 11-22; y A. Borón. "La sociedad civil después del diluvio neoliberal", en E. Sader y P. Gentili (comps.). *La trama del neoliberalismo*, Eudeba-CLACSO, Buenos Aires, 1999, pp. 43-88.

organismos internacionales y la comunidad mundial, que han convertido los derechos humanos y políticos en una exigencia pública y prioritaria. La cancelación arbitraria del orden constitucional parece injustificable, si se considera que se ha superado la polarización política e ideológica y se han extinguido los movimientos extremistas de todos los signos. Un golpe militar y un régimen autoritario y represivo, como los que se vivieron hace apenas treinta años, tendrían pocas posibilidades de sobrevivir, aun bajo el supuesto de que se lograra un desarrollo económico excepcional, cosa improbable en el contexto actual. América Latina enfrenta el reto y la exigencia de lograr una auténtica modernización política y construir su propio modelo democrático. El autoritarismo como vía de modernización está agotado. Los países latinoamericanos no pueden postergar la necesaria consolidación de instituciones políticas estables y democráticas, capaces de responder a los grandes retos que presenta su desarrollo económico y social, en un escenario dominado por la apertura y la competencia internacional, la innovación tecnológica y la globalización. Más aún, la legitimidad y la estabilidad democráticas constituyen actualmente una condición necesaria para diseñar y consolidar un proyecto nacional de desarrollo independiente y sostenido.

La regresión autoritaria no es el único riesgo. Es posible también que el proceso de democratización se adultere para conducir a una democracia vacía, sin auténtica participación ciudadana. Es posible una banalización del modelo que convierta a la democracia en una simulación y un formalismo, que reduzca sustantivamente la soberanía nacional y los procedimientos efectivos de participación política. Por ello aquí se asume también, en primer término, la reivindicación del contenido ético y sustancial de la democracia. En términos axiológicos, la hipótesis que aquí se pretende demostrar se sustenta en la convicción de que la democracia es un sistema político éticamente deseable, cuyo contenido consiste en asegurar la vigencia plena del estado de derecho y la igualdad de oportunidades básicas, para que todos los ciudadanos tengan la posibilidad de desarrollarse según sus capacidades. Es evidente que esta definición mínima tiene complejas implicaciones sociales y políticas. Sin embargo, asumir el contenido ético de la democracia es indispensable si ha de preservarse su verdadero significado y si no se quiere condenar a la ciencia política a la irrelevancia.

Desde este punto de partida conviene destacar otra de las hipótesis centrales que aquí se sostienen, referida a la identificación de los requisitos fundamentales para avanzar en el proceso de transición y consolidación de la democracia. Desde nuestro punto de vista, se requiere el cumplimiento de tres condiciones básicas: 1) un Estado comprometido con los valores democráticos, con un alto grado de autonomía, y con capacidades para impulsar la democratización de la vida política y social; 2) un poder judicial eficaz e independiente, que garantice

la aplicación del estado de derecho y la rendición de cuentas, y erradique la impunidad y la corrupción; y 3) una revaloración de la vida política en general, que incremente la confianza pública y la credibilidad en las instituciones, y que renueve la cultura política y las formas de participación ciudadana. La identificación y el análisis de estas condiciones responde, como es obvio, a la exigencia de concebir e instrumentar un sistema democrático que responda a las condiciones específicas de América Latina, que garantice la plena vigencia de los derechos y las libertades fundamentales y, al mismo tiempo, haga posible un desarrollo económico y social más justo y sustentable.

Cuando se habla de un Estado autónomo y eficaz no se propone volver al Estado intervencionista del *desarrollo estabilizador*. La inserción económica de América Latina en el mundo actual reclama, sin embargo, un Estado capaz de actuar con autonomía respecto de los intereses de los grupos dominantes, que garantice la estabilidad macroeconómica y coordine una política de desarrollo basada en la competencia y la cooperación. Si bien es cierto que los monopolios estatales en la producción de bienes y servicios se han caracterizado por la ineficiencia y la corrupción, esto no implica que en una situación de competencia y por medio de mecanismos de control y rendición de cuentas, no pueda lograr establecerse una industria estatal eficiente. Austria y Corea, que tienen un sector paraestatal muy amplio, lo mismo que Japón y Suecia, con sectores más reducidos, son un ejemplo de una administración estatal eficiente.<sup>13</sup>

En este contexto es particularmente revelador el desarrollo económico del sudeste asiático alcanzado en la década de 1980. No obstante estar inspirado en la apertura comercial y el libre mercado, ese desarrollo se sustentó en regímenes estatistas más o menos autoritarios. El éxito inicial de Japón, seguido por Taiwán, Corea del Sur, Singapur y Hong Kong, se debió en buena medida a la intervención de un Estado altamente centralizado que impuso una política industrial y realizó grandes inversiones en capital humano e infraestructura. Algo similar podría decirse de los casos de Malasia, Tailandia, Indonesia y China, que también han sostenido un ritmo de crecimiento muy alto sustentado en regímenes no democráticos y en cierta forma de dirigismo estatal.<sup>14</sup> Esta nueva fórmula autoritaria ha reivindicado el *confucianismo* como tradición religiosa y cultura política, y ha planteado un cuestionamiento a las tendencias disolventes del individualismo y la decadencia moral del liberalismo de Occidente.<sup>15</sup> Pero

<sup>13</sup> Cfr. Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997: el Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washington, 1997, pp. 24-26.

<sup>14</sup> Cfr. Z. Önis. "Los límites del neoliberalismo", *Este País*, núm. 57, México, diciembre de 1995, pp. 2-14.

<sup>15</sup> Cfr. F. Fukuyama. *Confianza*, Atlántida, Madrid, 2000, cap. 9, pp. 106-118.

aun en esos casos, en los que el autoritarismo y el neoliberalismo se combinaron, en los años recientes se ha iniciado un proceso de democratización que ha alcanzado a casi todos esos países, con la excepción de China, donde sólo se registra un débil proceso de liberalización.

En cuanto a las funciones centrales del Estado, es indispensable destacar la necesidad de una política social. No sólo es necesario fortalecer las capacidades del Estado, es imprescindible dar prioridad a una política social redistributiva que coadyuve a resolver los problemas de pobreza y desigualdad, y que garantice la cobertura y el mejoramiento de los servicios básicos y sociales para todos los sectores sociales. Este es quizás el tema más controvertido tanto en el nivel operativo de las finanzas públicas como en el del debate ideológico acerca del Estado benefactor y el Estado mínimo. Sin embargo, en las condiciones de las sociedades latinoamericanas, la canalización institucional del conflicto distributivo y la aplicación de políticas estatales para remediar y contener la pobreza son componentes necesarios para establecer un sistema político estable. El ajuste estructural no ha disminuido la vulnerabilidad de las economías de la región y los efectos sociales de este proceso, sumados a las repetidas crisis, no se han hecho esperar. La aguda concentración del ingreso que se vivió durante el decenio de 1980 no ha logrado revertirse, el desempleo ha aumentado, la estratificación ocupacional tiende a la polarización, la vulnerabilidad social se acentúa y los índices de desarrollo humano se deterioran. En una población aproximada de 500 millones de personas, América Latina tiene 211 millones de pobres (43.8%), de los cuales 117 son niños y jóvenes. Además, 17.8 por ciento, es decir 89 millones de personas, vive en condiciones de pobreza extrema, con un ingreso menor a un dólar diario. La pobreza alcanza a 35 por ciento de los hogares y 14 por ciento de ellos se cataloga en el nivel de indigencia.<sup>16</sup> Hoy en día, América Latina tiene uno de los índices de desigualdad más altos del mundo. El 20 por ciento más rico de la población recibe 55 por ciento de los ingresos, mientras que el 20 por ciento más pobre dispone apenas del 4.8 por ciento. En 1990 el 10 por ciento más rico tenía 25.4 veces el ingreso del 10 por ciento más pobre; para 1999 esa proporción empeoró alcanzando el 27.4. Con un *Coefficiente de Gini* de 0.58, la región se cataloga como de desigualdad extrema.<sup>17</sup> Esta situación debilita sustancialmente la autoridad política, genera exclusión y pobreza, y favorece la aparición de movimientos extremistas. La polarización social, el desbordamiento de las instituciones políticas y la violencia vienen aparejados. Por ello, la intervención estatal en materia de políticas sociales es básica y debe responder a una estrategia general de desarro-

<sup>16</sup> CEPAL. *Panorama social de América Latina, 2000/2001*, CEPAL-ONU, Santiago de Chile, octubre de 2001, pp. 13-14.

<sup>17</sup> PNUD, *Informe sobre la democracia en América Latina. Ideas y aportes*, op. cit., pp. 49-50.

llo, con programas eficaces y prioridades en materia de salud y educación que aseguren la formación del capital social necesario para el futuro, que garanticen los mínimos de bienestar para toda la población y que contribuyan activamente a superar el enorme déficit en materia de ciudadanía social y civil que padece la mayoría de los países de la región.

Es indudable que los Estados latinoamericanos requieren de una reforma radical que limite y haga más eficientes sus funciones económicas, sanee las finanzas públicas y acabe con las relaciones clientelares y corporativas. Sin embargo, en la mayoría de los casos el ajuste estructural y la reforma del Estado se han impuesto de manera doctrinaria, cuestionando todas las funciones regulativas del Estado y generando efectos regresivos en términos de desigualdad y distribución del ingreso. Luego de una etapa dogmática, las formulaciones se han moderado. Actualmente, el propio Banco Mundial enfatiza la necesidad de reconstituir la capacidad estatal para emprender y promover de manera eficiente acciones de interés colectivo que garanticen el bienestar de la población.<sup>18</sup> Es indispensable mejorar la seguridad social, garantizar los servicios básicos de salud y educación para toda la población. Es importante establecer sistemas de seguro contra el desempleo y programas de empleo seguro para garantizar un auténtico consenso social que sustente el modelo económico. Por supuesto, los costos de un plan de seguridad social basado en el modelo europeo son inalcanzables para los países en desarrollo. Se requieren soluciones innovadoras basadas en el debate público, la participación directa de los beneficiarios, las empresas, los trabajadores, los hogares y los grupos comunitarios. La más mínima expansión de la capacidad del Estado tiene un enorme efecto sobre la calidad de vida de la población al generar un círculo virtuoso. Por el contrario, un Estado ineficaz crea el círculo vicioso de la pobreza y el subdesarrollo, la violencia social, la delincuencia y la corrupción.

En cuanto a la administración eficaz de la justicia y el establecimiento de mecanismos de control y transparencia, es imperativo hacer cumplir la ley y garantizar el estado de derecho, funciones básicas del Estado. La delincuencia organizada, la inseguridad, la corrupción y el predominio de los poderes fácticos representan una amenaza extendida que ha puesto en entredicho la legitimidad del Estado en muchos países de la región. Actualmente, por ejemplo, la tasa de homicidios por violencia simple en la región es la más alta del mundo.<sup>19</sup> La administración de la justicia y la transparencia en el manejo de los recursos públicos constituyen la base de la credibilidad de todo gobierno democrático. Según datos recientes de *Transparencia Internacional* (1999), la mayoría de los países latinoamericanos siguen rezagados en cuanto al *Índice de Percepciones de*

<sup>18</sup> Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial, 1997, op.cit.*, pp. 21-43.

<sup>19</sup> PNUD, *Informe sobre la democracia en América Latina. Ideas y aportes, op. cit.*, p. 45.

*Corrupción* (IPC), que se mide desde 1995. De un total de noventa países, con excepción de Chile y Costa Rica, que ocupan los lugares 19 y 32 respectivamente, la mayoría de los once países latinoamericanos registrados no sólo ocupan lugares muy abajo en la escala sino que han empeorado en los años recientes.<sup>20</sup> Para lograr un cambio significativo en esta materia, se requiere un marco jurídico e institucional más riguroso y coherente, pero también una ciudadanía más activa y vigilante, capaz de ampliar y consolidar una esfera de participación civil. De ahí la importancia que tiene fomentar y consolidar los movimientos sociales emergentes y las nuevas formas de participación de las organizaciones no gubernamentales, al igual que promover la renovación de las actitudes, los valores y las orientaciones.

Otra de las condiciones fundamentales para consolidar la transición democrática estriba en promover sistemáticamente la renovación de la sociedad civil. Aquí la responsabilidad corresponde tanto al Estado como al conjunto de las organizaciones políticas y sociales. Los cambios en este nivel son los más difíciles de lograr y los tiempos para su desarrollo pueden ser más largos. Es necesario modificar el marco jurídico y la mentalidad prevaleciente en los partidos y las organizaciones políticas, impulsar su democratización interna y su apertura hacia la sociedad. A su vez, se requiere una ciudadanía más dinámica y participativa, nuevas organizaciones y movimientos que superen las restricciones monopólicas que el corporativismo estatal ha impuesto durante tantos años. Todos estos cambios requieren la modificación del sistema de valores y actitudes que prevalecen entre gobernantes y gobernados. En las elites gobernantes predominan las inclinaciones tecnocráticas y autoritarias, no el reconocimiento al mérito profesional y el servicio público desinteresado. Sobreviven las redes clientelares y las prácticas patrimonialistas, y éstas son renuentes a la rendición de cuentas y la transparencia.

Adelantando una definición provisional, se asume aquí que la democracia requiere la convergencia de la tradición liberal y la tradición igualitaria —que es capaz de asegurar los derechos y las libertades fundamentales de todos los ciudadanos y, al mismo tiempo, promover las formas legítimas de participación social—, para garantizar las condiciones mínimas de igualdad de oportunidades y el respeto de los derechos de todos los grupos sociales, mayoritarios y minoritarios. En el contexto latinoamericano, esta democratización supone la ciudadanización de la política; primero, en el sentido de garantizar la universalidad de la ciudadanía, las condiciones sociales mínimas para que todos los ciudadanos tengan la oportunidad real de participar políticamente; segundo, en el sentido de promover y fortalecer la participación de los individuos y las

<sup>20</sup> *Cfr.* Transparencia Internacional. “Índice de percepción de la corrupción 1999”, *Este País*, núm. 109, México, abril de 2000, p. 59.

organizaciones independientes, y garantizar la democratización de los partidos y el desarrollo de un espacio público ciudadano más amplio y dinámico. En general, es importante superar la desconfianza y el desprestigio de la política, impulsando los valores democráticos basados en la confianza y la tolerancia, la fiscalización y la crítica del poder, para consolidar una esfera pública sostenida en la participación organizada de la sociedad civil. La cultura política no puede subestimarse como elemento estratégico; la difusión de los principios y valores de la democracia es central para superar la apatía y el autoritarismo latente en la tradición latinoamericana.

Ahora bien, en cuanto a la estructura general del presente trabajo se distinguen dos grandes secciones. En la primera, compuesta por los tres primeros capítulos, se plantea una revisión histórica del proceso de modernización de la región. Su contenido se refiere a los temas del populismo, el corporativismo y la cultura política. En ésta se analizan antecedentes tan lejanos como la cultura iberoamericana, la tradición centralista, la política social de la iglesia católica, y el corporativismo latinoamericano, todos ellos elementos importantes para entender los sistemas políticos de la región. En la segunda parte, compuesta de los tres capítulos siguientes, se aborda de manera detallada tanto el carácter específico del autoritarismo latinoamericano, su evolución y crisis, como los retos actuales, teóricos y prácticos, de la democracia.

En el Capítulo I se considera la problemática de la modernización tardía y se hace un breve repaso de la historia moderna de América Latina; en éste se aborda con más detalle el periodo 1930-1960, la caracterización del populismo latinoamericano y su relevancia como periodo fundacional de los sistemas políticos latinoamericanos. En el Capítulo II se trata el tema del corporativismo y se revisa la historia de esta doctrina política que tuvo gran influencia durante las décadas de 1930 y 1940. Asimismo, se considera el caso del corporativismo en América Latina, tema que ha tenido un amplio desarrollo. Se analiza luego el tema del *neocorporativismo* como reaparición de esta doctrina bajo una nueva forma, en el campo de la representación de intereses en las sociedades capitalistas avanzadas. En el Capítulo III, que está dedicado al análisis de la cultura política, se hace una revisión de ciertos conceptos centrales de este campo disciplinario y se enfatizan los temas referidos a los procesos de aculturación. En una segunda parte se plantea una caracterización de la cultura política iberoamericana, por medio de un ejercicio que pretende establecer un marco de referencia histórico amplio.

En el Capítulo IV se hace un breve análisis de la crisis del modelo desarrollista y la polarización del conflicto social que condujeron a la reaparición de nuevas formas de autoritarismo. En éste se aborda la caracterización del *Estado Burocrático Autoritario* (EBA). Asimismo, a partir de la diferenciación entre autoritarismo y totalitarismo, se revisa el debate en torno a la definición del

primero como sistema político. El Capítulo V integra una breve reconstrucción de la tradición democrática y sus problemas actuales; se analizan las contribuciones de los autores clásicos, para luego considerar los debates acerca del tema. Las tensiones entre liberalismo y democracia han estado siempre presentes y se han agudizado con la hegemonía actual del modelo neoliberal, por ello se aborda el tema y sus implicaciones para la región. Por último, en el Capítulo VI, a manera de conclusiones provisionales, se aborda la temática de la transición democrática en América Latina, se evalúan sus condiciones y se esboza una aproximación que busca contribuir al debate sobre las disyuntivas y posibilidades.

Con frecuencia se dice que la democracia no es el sistema político más eficiente. El famoso aforismo de Winston Churchill es exacto: *la democracia es la peor forma de gobierno, a excepción de todas las demás que se conocen*. En la sociedad moderna, a pesar de su ineficiencia, no existe otro sistema que pueda garantizar la legitimidad de la autoridad política, la transparencia de la acción estatal, la vigencia del estado de derecho y la libre participación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Por otra parte, si bien el desarrollo económico es condición necesaria para avanzar en los procesos de racionalización política y legitimación democrática, al mismo tiempo, éstos tienen una dinámica propia y autónoma que incide en el proceso integral de modernización. En décadas recientes, el estudio de los países en desarrollo ha dejado atrás el determinismo económico y ha colocado en primer plano la consideración de los fenómenos políticos y culturales. Ante la insuficiencia de los enfoques unilaterales, se ha impuesto un modelo de interpretación multicausal y abierto. Los factores políticos y culturales se asumen como variables independientes que afectan el desarrollo de las estructuras económicas y constituyen elementos explicativos centrales. Al mismo tiempo, el proceso social es abierto, en el sentido que no supone una meta específica preconcebida y se desenvuelve con un amplio grado de incertidumbre.

En la década de 1990 las coordenadas del debate ideológico y político cambiaron de manera importante. En términos internacionales y geopolíticos se inauguró la etapa del mundo multipolar, dominado por la hegemonía militar de Estados Unidos. Es un periodo caracterizado por el cambio tecnológico y la globalización económica e informativa. El nuevo modelo de desarrollo se sustenta en políticas económicas de libre mercado y la desregulación generalizada, la privatización de las empresas públicas y la reducción de la intervención estatal, acompañadas por una acelerada apertura comercial y financiera. En este escenario América Latina enfrenta nuevos desafíos. Diseñar e instrumentar un modelo de desarrollo que permita la estabilidad y el avance de los sistemas democráticos de gobierno es una prioridad central. La consolidación de la democracia, la preservación del marco jurídico y los sistemas políticos, la

configuración de nuevas formas de participación y legitimación, son condiciones indispensables si ha de evitarse la inestabilidad y la regresión autoritaria, si ha de lograrse una vía pacífica para el desarrollo sostenido de la región.

En ese sentido, el análisis político puede identificar los factores que inciden en la formación y fortalecimiento de las instituciones democráticas. Para construir las es indispensable difundir las actitudes y valores correspondientes. Para alcanzar los niveles de confianza y participación que requiere una sociedad democrática, es necesario hacer transparentes los mecanismos de legitimación del poder, fortalecer y ampliar la esfera pública y las manifestaciones de la sociedad civil. En la medida que los principios de la democracia se fortalezcan, será posible integrar positivamente los elementos originales de la cultura latinoamericana. La democracia no puede sustentarse en la prescripción de un modelo único, rígidamente preestablecido. Por principio, la democracia es diversidad y libertad. Un régimen democrático debe garantizar las libertades básicas y un conjunto mínimo de procedimientos de legitimación de la autoridad política, pero puede adoptar una gran diversidad de formas de organización y participación según las condiciones de las sociedades en que se establece. En un contexto global en el que el mismo modelo democrático atraviesa por un proceso de reconstrucción y diversificación, América Latina tiene la posibilidad de consolidar sistemas políticos estables que reivindiquen su larga vocación liberal y democrática. En los países latinoamericanos es fundamental consolidar el impulso democrático actual, para acceder a una modernización política definitiva y estable, que garantice la vigencia plena del estado de derecho y encauce los conflictos sociales y políticos por medio de instituciones y procedimientos legítimos y eficaces.

# I

## MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO POLÍTICO EN AMÉRICA LATINA

Desde sus orígenes como disciplina, la historia de la sociedad moderna y su estructuración ha sido un tema central de la sociología. La modernización es un proceso que afecta todos los órdenes de la vida social y que tiene un carácter global. Históricamente tiene sus orígenes en Europa Occidental, en los siglos XV y XVI. Después de consolidarse en Occidente como sistema económico, social y político, el impulso de la modernización ha venido expandiéndose en otras regiones y sociedades, otras civilizaciones y culturas. En términos esquemáticos, por modernización se entiende el desarrollo de la sociedad industrial capitalista y la difusión de las ideas liberales y democráticas. La modernización se presenta en múltiples formas y secuencias, según las condiciones de cada país o región. En América Latina, desde mediados del siglo XIX, ésta se había convertido en la fuerza directriz de los distintos proyectos nacionales.

### 1.1 PROBLEMAS DE LA MODERNIZACIÓN TARDÍA

La modernidad es equiparable, como se ha dicho, al surgimiento de la sociedad capitalista. Su desarrollo se ha interpretado, principalmente, en términos económicos y sociológicos. La ampliación del intercambio comercial y la división del trabajo, el impulso del conocimiento científico y la tecnología, la multiplicación y especialización de las organizaciones sociales, la urbanización y la aparición de nuevas clases, condujeron paulatinamente al establecimiento del complejo urbano-industrial moderno.

Desde una perspectiva sociológica más amplia pueden identificarse tres rasgos esenciales de las sociedades modernas: 1) la expansión continua del conocimiento y su aplicación tecnológica en la producción de bienes y servicios,

usando fuentes de energía constantemente renovadas, con el objetivo central de maximizar la eficiencia; 2) un proceso de secularización que conduce a la organización racional de las actividades en torno a valores y patrones utilitarios e impersonales, en donde la acción social es principalmente electiva y no normativa; y 3) la diferenciación y especialización de las instituciones sociales en un grado extremo.<sup>1</sup> Si hubiese que formular en un solo principio el impulso central de la modernidad, éste sería el del cambio por el cambio, que se asume como exigencia fundamental y se institucionaliza como el elemento dinámico de todo el edificio social.

Desde una perspectiva similar Habermas ha planteado una definición más amplia que comprende elementos de tipo cultural y político. La modernización se refiere a un conjunto de:

[...] procesos acumulativos que se refuerzan mutuamente: a la formación de capital y la movilización de recursos; al desarrollo de las fuerzas productivas y al incremento de la productividad del trabajo; a la implantación de poderes políticos centralizados y al desarrollo de identidades nacionales; a la difusión de los derechos de participación política, de las formas de vida urbana y de la educación formal; a la secularización de valores y normas [...].<sup>2</sup>

La modernidad se define como “la convicción de que el tiempo futuro ha empezado ya: significa la época que vive orientada hacia el futuro, que se ha abierto a lo nuevo futuro”.<sup>3</sup>

La modernización afecta la totalidad del sistema social y puede caracterizarse en cada una de sus esferas fundamentales, la económica, la social y la política. En la primera se asocia fundamentalmente con la industrialización; en la segunda acepta diferentes formas organizativas, siempre y cuando se preserve

<sup>1</sup> Cfr. G. Germani. *Política y sociedad en una época de transición*, Paidós, Buenos Aires, 1963, pp. 69-73.

<sup>2</sup> Cfr. J. Habermas. *El discurso filosófico de la modernidad*, Taurus, Buenos Aires, 1989, p. 12.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 16. En este pasaje Habermas se refiere a Hegel como el filósofo que mejor entendió el sentido de la modernidad y alude a la definición que aparece en el *Prólogo a la Fenomenología del espíritu*: “[...] vivimos en tiempos de gestación y de transición hacia una nueva época. El Espíritu ha roto con el mundo anterior [...] y se dispone a hundir eso en el pasado, entregándose a su propia transformación. El Espíritu, ciertamente, no permanece nunca quieto, sino que se halla siempre en movimiento incesantemente progresivo [...] la frivolidad y el tedio que se apoderan de lo existente y el vago presentimiento de lo desconocido son los signos premonitorios de que algo otro se avecina [y] se ven bruscamente interrumpidos por la aurora que de pronto ilumina como un rayo la imagen del mundo nuevo”. *Fenomenología del espíritu*, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, p. 12.

la posibilidad del cambio de las instituciones, las normas y las personas; en la tercera asume originalmente la forma constitucional democrática, que ha demostrado ser compatible con diversos tipos de regímenes y sistemas políticos –monárquicos, republicanos, parlamentarios y presidencialistas, en distintas combinaciones– siempre y cuando se garantice cierto grado de estabilidad y desarrollo económico.<sup>4</sup> La experiencia moderna puede describirse también por medio de una periodización general de las principales etapas de su desarrollo. La primera, de comienzos del siglo XVI a finales del XVIII, es una *fase de búsqueda e inicio*. La segunda, de 1790 a finales del siglo XIX, es una *época revolucionaria*, de grandes transformaciones, en la que surge el “gran público moderno”, y sin embargo aún se vive la dicotomía material y espiritual entre el mundo moderno y el tradicional. La tercera, en el siglo XX, es la etapa de *expansión general* de la modernidad y la cultura del modernismo, en la que se logran grandes avances en el terreno de la tecnología, el arte y el pensamiento.<sup>5</sup>

Es necesario tener presente la distinción entre el proceso de modernización original –que se consolida a finales del siglo XVIII y principios del XIX, particularmente en Inglaterra, por medio de una revolución industrial y en las condiciones culturales de Europa Occidental– y la modernización que ha tenido lugar posteriormente en distintos países y diferentes regiones del mundo. Por su enorme poder material y su dinamismo, la modernidad ha penetrado y ejercido una poderosa atracción sobre otras culturas y civilizaciones, demostrando que en su desarrollo pueden seguirse diferentes caminos y establecerse diversos modelos de organización y pensamiento.<sup>6</sup> Durante el siglo XIX y hasta bien entrado el siglo XX, el análisis de la modernización estuvo dominado por una visión eurocentrista que correspondía con la defensa de los intereses imperialistas de los países centrales. A su vez, en términos metodológicos, la modernización se concibió inicialmente como la repetición de una sucesión de etapas y secuencias, modelos y relaciones causales que procuraban replicar la experiencia europea originaria.

<sup>4</sup> G. Germani. “Industrialization and Modernization”, *Encyclopaedia Britannica, Macropaedia*, vol. 9, Chicago, Estados Unidos, 1981, pp. 525-526.

<sup>5</sup> M. Berman. *All that is Solid Melts into Air*, Verso, Londres, 1983, pp. 16-17. La aproximación de Berman a la experiencia de la modernidad es quizá una de las más creativas y sugerentes. Sin subestimar las categorías socioeconómicas, aborda el tema desde una perspectiva literaria por medio de la obra de Goethe, Marx y Baudelaire. También sigue la historia de las grandes ciudades modernas, particularmente París, San Petersburgo y Nueva York, por medio de sus grandes novelistas y poetas. En una original combinación de análisis sociológico y literario, Berman logra una definición de la modernidad que se sitúa por encima de los debates metodológicos e ideológicos, proporcionando un vívido panorama del dinamismo moderno y sus promesas.

<sup>6</sup> G. Germani. “Industrialization and Modernization”..., *op. cit.*, p. 526.

Los estudios sobre el desarrollo político tuvieron su antecedente en las teorías del crecimiento y la modernización económica, formuladas principalmente en la década de 1950 por autores como David Lerner, Seymour M. Lipset, Bert F. Hoselitz, David Apter, Gabriel Almond y James Coleman, entre otros.<sup>7</sup> En esos años la prosperidad del sistema capitalista mundial proporcionó las bases de ese esfuerzo que se propuso determinar las leyes generales del desarrollo económico y las coordenadas fundamentales de la civilización industrial, comprendiendo en ese esquema no sólo la experiencia de los países avanzados sino también la de los países atrasados del Tercer Mundo, lo mismo que las particularidades de los países que integraban el bloque socialista. En el curso de la década de 1950, particularmente en la sociología estadounidense, se registró un amplio avance metodológico de los estudios del desarrollo, fortaleciéndose la investigación empírica y estadística, lo que a su vez hizo posible una amplia gama de estudios comparativos. En esos primeros modelos la modernización, entendida como crecimiento industrial, obedecía a leyes generales y seguía una serie de etapas sucesivas y necesarias. Las particularidades históricas y culturales de las diferentes regiones o naciones quedaban subordinadas a ese modelo general.

Es bien conocida la obra de W.W. Rostow sobre las etapas del crecimiento económico, publicada en 1960, que cobró notoriedad por su provocador subtítulo: *Un manifiesto no comunista*. En polémica expresa con las teorías de Marx, la obra propone una interpretación de la historia económica moderna sustentada en la secuencia de cinco fases de crecimiento: 1) sociedad tradicional; 2) periodo de las condiciones previas; 3) impulso inicial o despegue; 4) madurez; y 5) periodo de la producción masiva de bienes y servicios.<sup>8</sup> Es importante señalar que Rostow rechazó la interpretación determinista, reconociendo un modelo causal de acción recíproca en el que los fenómenos políticos y culturales influyen en los procesos económicos. Mediante algunos análisis comparativos, describe procesos políticos como el nacionalismo, el papel del Estado y la

<sup>7</sup> Entre las investigaciones precursoras más destacadas cabe citar las siguientes: D. Lerner. *The Passing of Traditional Society*, Free Press, Glencoe, 1958; S. Lipset. "Some Social Requisites of Democracy", *American Political Science Review*, vol. 53, 1959, pp. 69-105; D. Apter. "A Comparative Method for the Study of Politics", *The American Journal of Sociology*, vol. LXIV, núm. 3, University of Chicago Press, Chicago, noviembre de 1958; B.F. Hoselitz. *Sociological Factors in Economic Development*, Free Press, Glencoe, 1960; G. Almond. y J.S. Coleman (comps.). *The Politics of the Developing Areas*, Princeton University Press, N.J., 1960; K.W. Deutsch. "Social Mobilization and Political Development", *American Political Science Review*, vol. 55, núm. 3, pp. 493-514.

<sup>8</sup> W.W. Rostow. *Las etapas del crecimiento económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1963, pp. 16-25.

posición de las elites gobernantes como elementos dinámicos de la modernización. No obstante, las etapas del crecimiento no son meramente descriptivas, sino que tienen una articulación lógica y fundamento en una teoría dinámica de la producción. En su análisis predomina una visión economicista.

El axioma de las teorías del desarrollo de esa época consistía en asumir que la sociedad industrial era un objetivo universal. Todas las sociedades, independientemente de su civilización o cultura, adoptarían como deseable una economía basada en la libre competencia y la abundancia de servicios y bienes de consumo. Por otra parte, se asumía una particular concepción del tiempo histórico, como algo continuo y lineal que va de la sociedad tradicional a la moderna. En las sociedades atrasadas, una vez fincadas las condiciones básicas para su desarrollo, por su propia dinámica, la sociedad moderna superaría los obstáculos internos interpuestos por la sociedad tradicional. En esa visión formal del desarrollo, la modernización política era concebida como un producto derivado del avance económico. Una vez cumplida una serie de fases del desarrollo, similar a la experimentada en las sociedades avanzadas, se produciría no sólo el mejoramiento general de los niveles de vida en las sociedades tradicionales, sino la integración cultural y la democratización. Los sectores modernos habrían de incorporar gradualmente a los sectores atrasados, en un proceso de continua integración en favor de una transición pacífica, de formas limitadas de democracia hacia una democracia completa.

Desde principios de la década de 1970 dio inicio una investigación más detallada sobre las formas adoptadas por la modernización y el desarrollo en diversas regiones y países. En uno de los primeros estudios comparativos Alexander Gershenkron planteó un importante análisis acerca de las formas y variaciones que había registrado la modernización en países como Francia y Alemania, Rusia y Dinamarca, en la segunda mitad del siglo XIX y hasta la Primera Guerra Mundial.<sup>9</sup> Si bien su estudio fue fundamentalmente económico y se concentró en los patrones de industrialización, no dejó de identificar una serie de procesos culturales e ideológicos. En un primer plano destacan las particularidades de la modernización del Segundo Imperio de Francia y de Alemania, a partir de 1860, en comparación con la industrialización precursora de Inglaterra. Ante ésta el desarrollo en aquellos países difiere fundamentalmente en cuatro aspectos: a) la velocidad del proceso de industrialización tiende a ser mucho mayor; b) el Estado asume un papel más destacado en materia de conducción y desarrollo de la economía; c) la dinámica de las estructuras productivas y organizativas es muy diferente, concentrándose en industrias tecnológicamente avanzadas, mediante proyectos de gran escala, que

<sup>9</sup> A. Gershenkron. *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Bleknap Press-Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1962.

incluyen a todo un sector o rama industrial; y *d*) se aplican nuevos instrumentos institucionales e ideológicos en respuesta a las condiciones de cada país, que generalmente se reproducen como imitación y adaptación de ideas y doctrinas provenientes de los países más avanzados.

En el caso de Francia destaca el papel desempeñado por el sistema bancario, el *Credit Mobilier* de los hermanos Pereires, un nuevo modelo de financiamiento que indujo a la *cartelización* de la industria y la formación de grandes plantas y complejos industriales. En la esfera ideológica sobresale el papel asumido por las doctrinas saint-simonianas, un estímulo fundamental para los capitalistas y la sociedad francesa en general. Las ideas del liberalismo económico no resultaron lo suficientemente atractivas, requiriéndose una visión más orgánica del Estado corporativo y las promesas de una sociedad no clasista. Ante las condiciones de atraso social y económico, el capitalismo francés debió revestirse de ideas socialistas, de la nueva fe y el nuevo cristianismo predicado por Saint Simon y sus seguidores.<sup>10</sup>

En el caso de Rusia, con un grado de atraso mucho mayor, el proceso fue más dramático y contradictorio. Puede decirse que en una primera etapa el desarrollo económico se impuso por razones fundamentalmente militares, en respuesta a conflictos y desafíos tanto internos como externos. El Estado asumió el papel protagónico. Muchas de las iniciativas modernizadoras se instrumentaron por medio de mecanismos opresivos. El desarrollo adoptó una dinámica de grandes avances, seguido por periodos de estancamiento o franco retroceso, lo que generó una situación paradójica en la cual Rusia parecía más rezagada conforme más se esforzaba por salir del atraso. La magnitud de los retos cambiaba la naturaleza de las respuestas y se generaban así nuevos y mayores obstáculos. Un caso típico es el que se conoce como el periodo de la *Segunda servidumbre*, ocasionado por la utilización masiva de mano de obra servil, a la que recurrió Pedro el Grande en su urgencia por impulsar y garantizar la modernidad. No podía sorprender que la industrialización llegase acompañada por ideologías socialistas. Desde 1890 el marxismo ortodoxo desempeñó un papel central en el debate económico y político ruso. "En las condiciones de absoluto retraso de Rusia, de nuevo, una ideología socialista mucho más poderosa era necesaria para aceitar las ruedas emocionales e intelectuales de la industrialización que las que funcionaron en Francia y Alemania".<sup>11</sup>

En general, como resultado de un conjunto de procesos sociológicos y comunicativos, los países atrasados enfrentan dificultades inéditas para lograr una modernización exitosa. En condiciones de atraso muy acentuadas, el crecimiento demográfico y la urbanización acelerada, aunados a la revolución de

<sup>10</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 25.

las expectativas asociadas con la incipiente modernización, generalmente conducen a la agudización de las tensiones sociales, al grado de generar situaciones inmanejables y regresivas. En ese contexto se generan las condiciones para el surgimiento de gobiernos dictatoriales, autoritarios o totalitarios, capaces de recurrir a la violencia y la abolición de las instituciones democráticas con el fin de resolver dichas tensiones e imponer un proyecto modernizador. En otras palabras, en las condiciones sociales de los países atrasados, la modernización se asocia frecuentemente con la dictadura y el autoritarismo. Las tendencias militaristas y expansionistas de este tipo de Estados, concluía Gershenkron, representan una amenaza grave para la paz internacional.<sup>12</sup>

Estas reflexiones nos inducen a establecer una primera definición. En efecto, luego de múltiples estudios comparativos e históricos se ha impuesto la evidencia de la asociación entre modernización tardía y autoritarismo. Este proceso se ha repetido en múltiples condiciones y latitudes –con diversos grados de atraso económico, social, distintas culturas y tradiciones–, y sus causas se han explicado de muy diferentes maneras, privilegiando las condiciones económicas y sociales o bien subrayando las tradiciones históricas y culturales. Un primer resultado del avance de las investigaciones fue la superación de los modelos rígidos y cerrados. En una primera etapa predominaron los modelos económicos. También han destacado los modelos culturalistas, tan mecánicos como los anteriores, en los que el autoritarismo aparece como destino insuperable de algunas culturas. En la actualidad ha acabado de imponerse una aproximación más ecléctica y flexible, bajo un modelo multicausal y una visión más abierta sobre las distintas sendas de la modernización, como resultado de una mejor comprensión acerca de la diversidad histórica y cultural del mundo.

Como ya señalábamos, es importante hacer explícito el contenido ético de la democracia.<sup>13</sup> El proceso de modernización tiene en el modelo democrático un ideal regulativo que es deseable para toda sociedad, en la medida que éste puede garantizar el respeto de un conjunto de libertades y derechos fundamentales de carácter individual y social. La democracia requiere del cumplimiento de un conjunto de condiciones imprescindibles –igualdad ante la ley, respeto de los derechos y libertades fundamentales del individuo, igualdad básica de oportunidades, procedimientos regulares para la designación de los poderes públicos–, sin embargo, su aplicación en las condiciones específicas de cada país o comunidad nacional acepta múltiples variaciones, tanto en su formación como en sus resultados. Debe reconocerse que existen umbrales mínimos de desarrollo económico y social, condiciones básicas de integración cultural y participación, para que pueda alcanzarse la estabilidad política y un

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>13</sup> *Cfr. supra*, Introducción, p. 23.

proceso de democratización consistente; no obstante, el hecho de que en el proceso de alcanzar dichos umbrales la modernización se haya asociado en muchos países sistemáticamente con el autoritarismo, no quiere decir que éstos estén impedidos, por factores culturales o históricos, de establecer un sistema político sustentado en el respeto de las libertades y los derechos democráticos. El acceso a las formas democráticas de convivencia no tiene por qué aceptar criterios discriminatorios —principalmente de tipo étnico o cultural, que son los más comunes— en la calificación de las modalidades que adopta la democracia en cada caso. Las sociedades tienen el derecho y la obligación de construir su propio modelo democrático; una vez garantizada la vigencia plena de las libertades y el estado de derecho, en América Latina la democracia deberá combinar múltiples elementos, con imaginación y libertad, para proyectar un modelo que responda a las condiciones de la región.

## 1.2 EL CONCEPTO DE DESARROLLO POLÍTICO

A partir de la década de 1960 el tema del desarrollo político empezó a plantearse de manera cada vez más autónoma y sistemática. En el escenario de la sociología estadounidense la publicación de *The Politics of the Developing Areas*, de G. Almond y J.S. Coleman, marcó el principio de ese periodo. La paulatina acumulación de investigaciones históricas y datos trajo como consecuencia un número cada vez mayor de estudios, junto con el surgimiento de enfoques metodológicos y disciplinarios cada vez más especializados. El interés por los fenómenos de la modernización y el cambio político obedeció a diversos factores y condiciones. En primer lugar, la sofisticación creciente de los métodos y las técnicas de la investigación, el aprovechamiento del análisis matemático y estadístico, la proliferación de encuestas y análisis comparativos, particularmente en la sociología estadounidense, representaron un logro mayor en cuanto al rigor empírico y teórico.<sup>14</sup> Al terminar la Segunda Guerra Mundial se produjo una multiplicación de estudios sobre áreas o regiones en los que la atención de la sociología metropolitana rebasó el interés por su horizonte inmediato, europeo y estadounidense, para entender los procesos de cambio en los países más atrasados. Con modalidades regionales diferenciadas, la problemática de este proceso de modernización se generalizó en otros continentes y en muy

<sup>14</sup> Un balance y una revisión sistemática sobre el concepto de desarrollo político como campo disciplinario se puede encontrar en S.P. Huntington y J.I. Domínguez. "Political Development", en F.I. Greenstein y N. Polsby (eds.). *Handbook of Political Science*, 3 vols., Addison-Wesley, Estados Unidos, 1975, vol. 3, pp. 1-74.

diversos escenarios. Cabe señalar también que, respecto de América Latina, desde las décadas de 1930 y 1940 en los principales países del área –Brasil, México, Argentina y Venezuela, entre otros– se había producido un acelerado proceso de renovación de las prácticas y las instituciones políticas. Ese fenómeno pronto captó la atención de la sociología metropolitana, de tal modo que la región se convirtió en campo fértil para el estudio del desarrollo.<sup>15</sup>

Si bien existen escuelas bien diferenciadas, puede decirse que el estudio del desarrollo político se estableció desde entonces como área de investigación autónoma, con una dinámica propia que ha logrado constituir un cuerpo disciplinario, y con una metodología distintiva y elementos teóricos suficientes. En este nivel general de análisis puede asumirse que el desarrollo político se define fundamentalmente a partir de cuatro campos principales: 1) la estructura institucional; 2) las formas de participación; 3) la cultura política; y 4) los patrones de integración. Para adoptar una definición básica del concepto es importante describir cada uno de ellos. La *estructura institucional* se expresa en el marco jurídico, las formas de gobierno, las modalidades de operación y legitimación del poder, y la eficiencia de los aparatos jurídicos y administrativos del Estado (*Output*). En su análisis puede determinarse el grado de institucionalización, el nivel de coherencia, diversificación y flexibilidad institucional, los grados de concentración o dispersión del poder, la naturaleza de los mecanismos de legitimación y la eficiencia de la gestión burocrática. En lo que se refiere a las *formas de participación política (Input)*, se trata de analizar las formas de organización y asociación de los ciudadanos ante al gobierno y los asuntos públicos, el proceso de gestación de la sociedad civil y la opinión pública, así como los mecanismos de control estatal. En este terreno se establece la distinción entre las formas tradicionales de participación comunal y clientelar; de las formas modernas basadas en los partidos políticos, los grupos de interés y las clases sociales.

<sup>15</sup> Entre los estudios precursores sobre la modernización en América Latina destacan los siguientes: G.I. Blanksten. "The Politics in Latin America", en G. Almond y J.S. Coleman, *op. cit.*, pp. 455-531; B.F. Hoselitz. *Sociological Aspects of Economic Growth...*, *op. cit.*, véase *supra*, p. 34, nota 7; K.H. Silvert. *The Conflict Society: Reaction and Revolution in Latin America*, Hauser Press, Nueva Orleans, 1961; G. Germani. *Política y sociedad en una época de transición...*, *op. cit.*; J. Medina Echevarría y B. Higgins (eds.). *Social Aspects of Economic Development in Latin America*, 2 vols., UNESCO, París, 1963; L. Hartz. *The Founding of New Societies*, Harcourt, Brace & World Inc., Nueva York, 1964; S.M. Lipset y A. Solari (eds.). *Elites in Latin America*, Oxford University Press, Oxford, 1967; y S.P. Huntington. *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press, New Haven, 1968. En cuanto a los autores latinoamericanos relacionados con la CEPAL, quienes desarrollaron poco después la *Teoría de la dependencia*, *cf. supra*, Introducción, nota 9.

En cuanto a la *cultura política*, ésta se define como el conjunto de actitudes y valores que los individuos tienen respecto de los símbolos y procesos políticos, ante el ejercicio del poder y la participación en la esfera pública. Este sistema de valores es resultado de una historia colectiva y puede clasificarse en distintos tipos según su disposición ante el cambio y la modernidad. La congruencia entre la cultura y la estructura institucional es una condición básica para la estabilidad en todo sistema político. La modernización ocasiona un cambio significativo en la cultura y exige el desarrollo de ciertas disposiciones que son esenciales para lograr un sistema político moderno: alto grado de confianza entre los ciudadanos, capacidad de asociación y organización, identidad nacional, así como participación activa en los asuntos públicos y los procedimientos de legitimación del poder. Por último, en lo que se refiere a la *integración política*, ésta se entiende como unidad territorial e identidad nacional. Se trata de un elemento básico, en la medida que toda autoridad política ejerce su poder en un territorio definido y la legitimidad de dicha autoridad depende de la existencia de un consenso mínimo entre gobernantes y gobernados, y de una identificación común con símbolos y tradiciones de tipo nacional. En una sociedad moderna la articulación de los grupos sociales tiende a ser horizontal y competitiva, de tal manera que existe un desarrollo paralelo y diverso de valores, según el estatus de cada grupo, además de que los individuos disfrutan de una amplia movilidad. En este ámbito destaca la problemática de la diversidad étnica y cultural, particularmente relevante en América Latina, que se presenta como un obstáculo para la modernización. En las sociedades donde la heterogeneidad étnica es amplia y profunda, tiende a producirse una integración social vertical y jerárquica la cual, si bien permite la movilidad individual, impide la de los grupos, generando desigualdades muy acentuadas y rígidas. En estas sociedades la diversidad étnica es acompañada por diferencias culturales y religiosas que dificultan la unidad, y frecuentemente conducen al conflicto y la fragmentación territorial y política.<sup>16</sup>

Entre los estudios precursores destaca, en primer lugar, una reflexión acerca de los elementos específicamente políticos de la modernización, de los componentes principales del proceso de institucionalización. La sociedad moderna aparece, en lo político y cultural, fundamentalmente como una sociedad de masas.

La gran ruptura hacia la modernidad estuvo representada por el gran cambio en el contenido de los símbolos del centro, por su secularización y por la creciente posibilidad de participación, aunque fuera de una manera inter-

<sup>16</sup> Cfr. S.P. Huntington y J.I. Domínguez. "Political development...", *op. cit.*, pp. 10-14; y S.N. Eisenstadt. *Modernización: movimientos de protesta y cambio social*, Amorrortu, Buenos Aires, 1968, pp. 11-40.

mitente o parcial, de los grupos más amplios en las formulaciones de sus símbolos e instituciones centrales. Esta ruptura contiene en sí misma las características específicas de los cambios sociales en la modernidad, la propensión a la transformación del sistema y la persistencia de las demandas de cambio, protesta y transformación.<sup>17</sup>

Por medio de un amplio proceso de movilización, se disuelven las pequeñas unidades y los vínculos de la sociedad tradicional; las personas quedan libres de los lazos de adscripción, pero inmediatamente se conforman nuevas pautas de asociación y organización. Surgen los grandes grupos sociales, con una creciente conciencia de su poder. Se generan nuevas formas de articulación de demandas y participación política. Los partidos, los grupos de interés, las clases, los movimientos sociales y la opinión pública son las formas en que se constituye el marco institucional de la sociedad de masas. De manera inevitable, esas masas aspiran a participar en el centro del poder y requieren de la producción de instituciones y símbolos básicos; demandan símbolos de significación masiva y consensual que aseguren su propia identidad. El Estado nacional, desde luego, representa la unidad política por excelencia de la modernidad, símbolo máximo de identidad social y cultural.

Es importante subrayar que la modernización introduce procesos de desorganización, movimientos de resistencia, rupturas y conflictos sociales. La centralización del poder y la participación política cada vez más amplia, la disolución de los lazos y símbolos tradicionales, el predominio de los valores de la democracia y la igualdad, generan la convergencia y el conflicto entre los mismos grupos sociales emergentes, las elites y los grupos desplazados. En el ámbito social e individual se presentan fenómenos de intranquilidad y conflicto, anomia y alienación. Surge al mismo tiempo una cultura de masas, esencialmente popular, que es vista con desprecio por las elites. En términos políticos, la participación progresiva de grupos cada vez más amplios que gravitan hacia el centro del poder representa una de las características fundamentales de la sociedad moderna. Este proceso demanda el establecimiento de un marco institucional que exprese el nuevo orden moral de la vida civil, sustentado en el consenso y la dignidad del individuo, en la conciencia pública y la educación de los ciudadanos. La posibilidad de la disidencia y de la existencia de movimientos de protesta son rasgo fundamental de todo marco institucional moderno, forman parte de ese proceso constante de atracción de nuevos actores sociales hacia el centro político. La condición fundamental para la estabilidad de una sociedad propiamente moderna es el hecho de que los grupos

<sup>17</sup> S.N. Eisenstadt. *Modernización: movimientos de protesta y cambio social*, op. cit., pp. 77-78.

emergentes acepten articular y canalizar sus intereses dentro del marco institucional y, por medio de partidos políticos, grupos de interés y movimientos sociales, contribuyan a generar el consenso masivo que requieren las sociedades. Para garantizar la supervivencia del orden social moderno, además de fortalecer las instituciones, es indispensable promover los valores y símbolos en que se sustenta dicho orden, es decir, los valores de la dignidad del individuo, la democracia y la igualdad.

En suma, el reto central de la sociedad moderna es fortalecer su capacidad para asimilar el proceso de transformación constante.

El problema crucial que la modernización crea en seguida es el de la capacidad de la estructura social emergente para enfrentar estos cambios continuos o en otras palabras, el problema del desarrollo sostenido, es decir, la posibilidad de desarrollar una estructura institucional capaz de absorber problemas y demandas constantemente cambiantes. Esto es lo que constituye el problema central y el desafío de la modernización.<sup>18</sup>

Este reto es sin duda descriptivo de las condiciones por las que atraviesa actualmente América Latina, que debe resistir las tentaciones autoritarias y consolidar sus instituciones democráticas en un contexto de estancamiento económico y aguda desigualdad social.

Ante el escenario de la modernización como fenómeno mundial, ante la diversidad de condiciones y secuencias en las que distintas sociedades se han modernizado, resulta impracticable la propuesta de formular un modelo único con etapas de desarrollo. Sin embargo, es necesario identificar algunas variables y tendencias en esa combinación ilimitada de factores y estructuras del proceso de modernización. Con base en el análisis de los países que han experimentado un desarrollo tardío, pueden destacarse algunas características importantes. Las condiciones del *punto de partida* son determinantes. El grado de atraso económico y la carencia de una cultura política homogénea definen las modalidades de la industrialización y las formas de organización. El Estado asume un papel central en materia económica y de organización social, como se destacó en el estudio de las modalidades económicas del desarrollo tardío. Asimismo, la ausencia de valores y conductas asociadas con la participación democrática conduce al surgimiento de partidos y asociaciones con carácter monolítico y burocrático, de afiliación masiva, generalmente creados por iniciativa del propio Estado. Otro factor central es el de la filiación política de las elites dirigentes, que se inclinan por distintas pautas institucionales. Esto puede contribuir al establecimiento de un régimen político con carácter democrá-

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 78.

tico, o bien a favorecer distintas formas de pluralismo limitado o regímenes con carácter abiertamente oligárquico, modernizantes o tradicionalistas.

### 1.3 ANTECEDENTES: AMÉRICA LATINA ENTRE 1880 Y 1930

Apenas conquistada la independencia, en la primera mitad del siglo XIX las incipientes entidades latinoamericanas atravesaron por una larga y grave crisis, debatiéndose entre la anarquía y la dictadura militar. Los cambios socioeconómicos que se esperaban no se produjeron. Con las explotaciones mineras paralizadas, el sistema comercial desarticulado y la administración pública al borde de la desaparición, en las primeras décadas de vida independiente todo parecía retroceso. El nuevo orden político apenas modificó la estructura económica y social vigente durante el régimen colonial. Las mayorías indígenas estaban marginadas de la civilización, practicaban la agricultura de subsistencia, sin integración posible en el sistema comercial. Si bien había desaparecido la nobleza peninsular, se mantenía un régimen semifeudal basado en la hacienda. El hacendado imponía un modelo de autoridad paternalista, reuente a la integración nacional, explotando a los peones agrícolas en condiciones semiserviles. Los grandes terratenientes y el clero sobrevivían, logrando consolidar una fuerza política conservadora que mantuvo su predominio hasta mediados del siglo en casi todos los países de la región. La identidad entre las clases dominantes y el nuevo orden político tenía la pretensión de mantener la organización interna heredada de la Colonia. Sin embargo, ante la imposible restauración, casi todos los países experimentaron graves crisis económicas. La escasez de recursos, tanto humanos como materiales, dificultó el desarrollo de las actividades productivas. Ante la ausencia de una administración pública que hiciera posible los contactos internacionales, el raquítico sistema de comunicaciones comerciales estaba en quiebra; por su parte, las actividades agrícolas no podían considerarse económicamente integradas y su desarrollo era incipiente y marginal.<sup>19</sup>

La triada esencial de la Colonia, conformada por la Monarquía, la Hacienda y la Iglesia, se había modificado. El virrey y la nobleza peninsular, encarnación del poder político y económico, habían desaparecido. No obstante, había surgido un nuevo elemento, resultado inmediato de las guerras de independencia: el ejército, que vino a integrarse a las dos instituciones coloniales subsistentes: la oligarquía terrateniente y el clero.<sup>20</sup> Así, la crisis económica

<sup>19</sup> Cfr. J. Stanley y B.H. Stein. *La herencia colonial de América Latina*, Siglo XXI Editores, México, pp. 128-135; y T.E. Skidmore y P.H. Smith. *Historia contemporánea...*, op. cit., pp. 47-50.

<sup>20</sup> T. Halperin Donghi. *Historia contemporánea de América Latina*, op. cit., p. 137.

vino acompañada por un fenómeno político característico: el caudillismo militar. A lo largo de las tres primeras décadas de independencia, casi todos los países de la región padecieron la inestabilidad que este fenómeno produjo. Se configuró cierta elite política, integrada en su mayor parte por militares dispuestos generalmente a la corrupción y a la defensa de intereses locales y personales. La situación era grave y contradictoria, sobre todo si se considera que la mayoría de los países latinoamericanos, con excepción de Brasil, habían optado por una organización republicana. Para mediados del siglo, en casi todos ellos se había establecido formalmente una división tripartita de poderes y un marco jurídico constitucional. El caudillismo, sin embargo, imposibilitaba no sólo la estabilidad política sino también una integración nacional mínima. Subsistía la identidad estrecha y localista entre las clases económicamente dominantes y el poder político, entre el hacendado y el caudillo militar. Los esfuerzos por lograr la integración nacional eran realizados por un reducido grupo de conservadores, empeñados en restaurar el orden colonial. Apenas podía hablarse de una auténtica unidad geográfica y política. Pese a la adopción mimética del sistema republicano, América Latina estaba lejos aún de establecer una auténtica modernización económica y política.<sup>21</sup>

No fue sino hasta mediados del siglo que las perspectivas de modernización empezaron a dibujarse. Las tendencias imperialistas del capitalismo europeo y estadounidense se fortalecieron paulatinamente, lo que generó una acelerada expansión económica y gestó una coyuntura internacional favorable para el desarrollo de América Latina. A partir de 1880 se perfilaron profundas transformaciones económicas. La riqueza potencial del suelo latinoamericano atrajo los recursos financieros necesarios para su explotación. La minería acaparó las sumas más importantes; la extracción y distribución de los minerales requería de tecnologías e instalaciones muy costosas que sólo el capital extranjero podía financiar. Las vías férreas se multiplicaron en todos los países y éstos pronto estuvieron en posibilidad de comerciar tanto con el exterior como en el interior. La exigencia de materias primas que requería el mercado mundial ocasionó también importantes modificaciones en la agricultura. La demanda creciente de productos agropecuarios y las posibilidades de comercio que los medios de comunicación ofrecían, al igual que los recursos del capital extranjero y la disponibilidad de los terratenientes tradicionales, de inmediato se tradujeron en una alza de la productividad agrícola y en la consecuente valorización de la tierra. A partir de la década de 1880 en cualquier país latinoamericano podía verificarse la expansión del capital extranjero en las ramas fundamentales de la economía. Los terratenientes extranjeros se multiplicaban, la producción y el comercio agropecuarios les pertenecían o eran contro-

<sup>21</sup> *Ibid.*, pp. 135-139.

lados en atención estricta de sus intereses; las industrias extractivas en su totalidad, y gran parte del sistema de comunicación, pertenecían también a las corporaciones capitalistas extranjeras.<sup>22</sup>

En la mayoría de los países latinoamericanos podía observarse otro hecho producido por la expansión de la economía liberal capitalista: el debilitamiento de la iglesia y el clero como factores económicos. Las combinaciones entre el capital extranjero y los terratenientes tradicionales conformaban una voraz oligarquía financiera, industrial y agrícola que exigía la desamortización de los innumerables bienes del clero católico. Fue en ese renglón donde se concentró el debate ideológico entre los liberales y los conservadores. El triunfo político de los primeros obedeció a la creciente presión económica que ejercía la oligarquía y la incipiente clase media de comerciantes urbanos y rurales. Las transformaciones económicas tuvieron inmediatas repercusiones sociales. El grado de integración aumentó en todos los países y en sus estructuras empezaron a definirse los estratos sociales correspondientes a su desarrollo económico. Sin embargo, no puede hablarse de la consolidación de una burguesía nacional o regional. La dependencia crónica del desarrollo económico externo condicionó la formación de una clase dominante con carácter oligárquico, integrada por inversionistas extranjeros, terratenientes tradicionales y políticos liberales que habían logrado el ascenso social por medio de la desamortización de bienes eclesiásticos. Adicionalmente, se registró la aparición de las clases medias, integradas en su mayor parte por comerciantes, burócratas, intelectuales, profesionales y militares, cuyo crecimiento fue muy acentuado. En los centros urbanos e industriales aparecieron también los obreros asalariados, sin embargo, en la región el grueso de la población trabajadora se concentraba aún en la agricultura. En condiciones semiserviles, los trabajadores agrícolas fueron la prueba dramática de las deformaciones que adoptó la modernización económica en situación de dependencia, y se constituyeron en un problema crónico de las sociedades latinoamericanas. Por otra parte, practicando la agricultura de subsistencia y marginados completamente de la civilización, a lo largo de toda la región subsistían numerosos núcleos de población indígena. Antes de pasar a los aspectos políticos, debe subrayarse un último fenómeno social de gran importancia: la explosión demográfica. La promesa de incommensurables riquezas se tradujo en una acelerada inmigración, sumando ésta al crecimiento natural de la población nativa; puede asegurarse que a lo largo del siglo XIX casi todos los países hispanoamericanos cuadruplicaron el volumen de su población.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> *Ibid.*, pp. 209-206; *cf.* también C. Furtado. *La economía latinoamericana*, Siglo XXI Editores, México, 1976, pp. 50-55.

<sup>23</sup> J. Stanley y B.H. Stein. *La herencia colonial...*, *op. cit.*, pp. 139-141; T. Halperin Donghi. *Historia contemporánea de...*, *op. cit.*, pp. 222-224 y 232-235; C. Furtado. *La economía...*, *op.*

Se ha señalado ya que la mayoría de los países de la región adoptó la organización federal republicana. Aunque la anarquía y los golpes militares no se desterraron sino hasta 1880, las luchas políticas definieron dos grupos o partidos antagónicos fundamentales: liberales y conservadores. Las polémicas que les definieron pueden formularse brevemente: federalismo o centralismo, relaciones entre el Estado y la iglesia, liberalismo económico o restauración colonial, orientación educativa, desamortización de bienes eclesiásticos, entre otras. Los liberales, aglutinando en su base a los oligarcas nacionalistas y la clase media militar, a profesionales y comerciantes, se consolidaron en el poder político con rapidez. La filosofía positivista impregnó profundamente las concepciones y visiones de la inteligencia liberal, confrontándola aún más con la sociedad tradicional. El Estado se consideraba como el garante de la estabilidad política, el orden y el progreso, pero, por definición, debía abstenerse de cualquier intervención en las relaciones económicas individuales, sociales o internacionales. La iglesia debía también abstenerse de toda participación política, económica y educativa, y reducirse a su carácter de institución religiosa. El liberalismo económico, la libertad de credo y expresión, la educación científica y la paz social conformaban, al parecer de los liberales, el núcleo fuerte de intereses nacionales abocados a la modernización.<sup>24</sup>

Muchos son los ejemplos del triunfo liberal. En México, la afirmación nacionalista encarnada por Juárez y la subsiguiente "dictadura honrada" del general Díaz (1876-1910). En Chile, desde 1861, con José Joaquín Pérez, hasta 1891, con Balmaceda, se sucedieron sin interrupción presidentes liberales. En Argentina se registró un periodo de productiva estabilidad política desde 1890, con Roca, hasta 1914, con Roque Sáenz, quien consumó una sólida reforma electoral. En Brasil, en 1890 se estableció el modelo republicano y liberal, si bien su carácter oligárquico sobreviviría hasta bien entrado el siglo XX. En Uruguay se estableció un bipartidismo estable y funcional, que se consolidó en 1903 con el régimen proto-populista de Batlle y Ordoñez. En Perú el liberalismo se consolidó primero con la Constitución de 1860 y luego con el "renacimiento peruano" iniciado por Piérola (1895-1899). En Venezuela el liberalismo radical logró un progreso concentrado entre 1870 y 1877, bajo la presidencia de Guzmán Blanco. Por su parte, Guatemala fue reconstruida por el liberal Rufino Barrios (1873-1885). Mientras que en Paraguay la Constitución liberal de 1870 inauguró cuarenta años de estabilidad.

---

*cit.*, pp. 59-61. Para revisar una tipología de las formas que adoptó el modelo agroexportador, sus resultados diferenciados y las consecuencias que estas modalidades tuvieron en el desarrollo de los distintos países, *cf.*: F.H. Cardoso y E. Faletto. *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1969, pp. 39-53.

<sup>24</sup> T.E. Skidmore y P.H. Smith. *Historia contemporánea...*, *op. cit.*, pp. 53-58.

En esas décadas, encabezando la defensa de la integridad del territorio nacional, entonces amenazada por las potencias acreedoras, los liberales obtuvieron un amplio apoyo social y constituyeron la expresión del progreso nacionalista. La clite política se consolidó y el aparato estatal, fortalecido, garantizó la paz y el orden indispensables para el desarrollo de la economía. Los liberales, en múltiples combinaciones con el expansionismo estadounidense, ampliaron y perfeccionaron la administración pública, orientaron y comprometieron el poder militar como instrumento represivo del Estado, en su afán por garantizar la estabilidad política para proporcionar garantías a los inversionistas extranjeros y asegurar la exportación de materias primas. A partir de 1880 y hasta 1929, prácticamente todos los países latinoamericanos sostuvieron un acelerado ritmo de crecimiento económico y modernización social. Mediante las ideas liberales y la sobreposición de un sistema federal y republicano, la modernización de América Latina se consumó, cristalizando en un nuevo orden neocolonial, esencialmente paradójico y contradictorio.<sup>25</sup>

El liberalismo latinoamericano disfrutó de la "protección" estadounidense expresada en la Doctrina Monroe y los repetidos intentos por impulsar el Panamericanismo. México (1901), Río de Janeiro (1906) y Buenos Aires (1910) fueron sedes de las Conferencias Panamericanas iniciadas en Washington en 1880. El capital estadounidense desplazó paulatinamente al europeo y la explotación económica se diversificó: proliferaron los cultivos frutales, se fortaleció la minería, la industria petrolera creció aceleradamente, las exportaciones agrícolas aumentaron, el sistema de comunicaciones se ramificó y, en general, todo parecía prosperar en paz y armonía. Sin embargo, el origen mismo del capital invertido y las particularidades de la estructura social ocasionaron graves tendencias monopólicas y oligárquicas en el desarrollo económico que se registró en esas décadas. El desarrollo no parecía obedecer al surgimiento y consolidación de una auténtica burguesía local, sino al desarrollo imperialista del capitalismo mundial. La libre iniciativa, las posibilidades de capitalización y el espíritu empresarial que caracterizaron a las burguesías europeas y estadounidense no encarnaron precisamente en las oligarquías latinoamericanas, dependientes vitalmente del capital extranjero y los precios del mercado mundial. Con el paso de algunos años las actividades financieras, industriales y agrícolas se concentraron en pocas manos. Los liberales se organizaron ahora en defensa de sus privilegios, cayendo en franca contradicción con la doctrina política que los condujo al poder. Las modalidades del poder político y del Estado cobraron entonces proporciones dictatoriales. La sombra del régimen colonial proyectó innegables remanentes semif feudales. La proliferación de haciendas y latifundios, las condiciones inhumanas del campesinado, la explo-

<sup>25</sup> T. Halperin Donghi. *Historia contemporánea de...*, op. cit., p. 237.

sión demográfica y la disminución de la demanda de materias primas en el mercado mundial, produjeron en las primeras décadas del nuevo siglo la crisis general del orden latinoamericano. América Latina había progresado económicamente siguiendo las tendencias del capitalismo mundial, pero sin lograr la unidad nacional en torno a una tradición política independiente. Condicionada por la contradictoria situación, la ideología liberal cobró paulatinamente un carácter demagógico; se reveló como una manifestación del afán mimético por la novedad que caracteriza el heterogéneo desarrollo político de América Latina. El coloniaje económico y cultural falsificó los principios y las realizaciones del liberalismo, reduciéndolas a fenómenos subsidiarios del capitalismo dependiente. El contradictorio progreso cristalizó en anomalías patentes: liberalismo oligárquico y autoritario, burguesías nacionales dependientes y subordinadas, simulación jurídica y política, las cuales auspiciaron la demagogia y la corrupción.<sup>26</sup>

Entre 1900 y 1929 se registró la consolidación del modelo agroexportador y casi todas las economías de la región conocieron un periodo de crecimiento y prosperidad. El estallido de la Primera Guerra Mundial no afectó demasiado la dinámica de las economías latinoamericanas, ahora bajo el tutelaje creciente del capital estadounidense. A su vez, la industrialización se expandió por primera vez de manera constante, concentrándose en la rama de los bienes de consumo, demandados por el mercado interno, pero incursionando también en la producción eléctrica y petrolera. El auge de la economía exportadora aceleró el proceso de urbanización y de ampliación de las clases medias. En esos años las condiciones internas y externas del desarrollo empezaron a modificarse sustancialmente en todos los órdenes y se prefiguraron transformaciones sociales y políticas de gran envergadura. La nueva etapa histórica inició con el planteamiento de tres posibilidades políticas: el estallido revolucionario, como en el caso de México; la democratización paulatina, que ejemplifican Chile, Argentina y Uruguay; y la dictadura militar, que predominó en el resto de los países.<sup>27</sup>

#### 1.4 MODERNIZACIÓN POLÍTICA: LA ETAPA POPULISTA

Como ya se ha señalado, las primeras décadas del siglo XX significaron para América Latina años de crecimiento y prosperidad. La consolidación del modelo de exportación, el avance de la urbanización y la industria, la ampliación de la red de comunicaciones y el mercado interno, la centralización del poder

<sup>26</sup> *Ibid.*, pp. 283-294.

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 314-317.

político y burocrático, fueron fenómenos que pronto transformaron a las sociedades latinoamericanas. No obstante, la modernización y el predominio de las ideas liberales habían provocado profundas divisiones en las clases dominantes. Importantes fracciones de la oligarquía agraria, no relacionadas con la industria, estaban abiertamente empeñadas en la defensa de su hegemonía y el rechazo de los nuevos tiempos. Desde principios de siglo, como resultado de una política primitiva de sustitución de importaciones, en parte debida al aislamiento involuntario que produjo la Primera Guerra Mundial, en los países más avanzados de la región apareció una incipiente clase obrera, junto con una clase media más o menos diversificada e influyente. El activismo de los sectores medios en la vida política vendría a catalizar la crisis latente. El caso precursor de la Revolución Mexicana de 1910 destaca por la profundidad y el radicalismo de los cambios a que dio lugar, antecediendo a todos los países del área en la remoción del Estado liberal-oligárquico y en la inauguración de nuevos patrones de organización social y participación política. En otros países, esos años fueron de intensa reforma. En Uruguay, Argentina y Chile se dieron pasos importantes y exitosos en el establecimiento de un sistema de partidos y coaliciones políticas, lo que permitió una transición pacífica, al tiempo que se amplió sustancialmente la participación dentro de los cauces institucionales.<sup>28</sup>

En Uruguay, en 1903, el Partido Colorado, entonces una coalición entre liberales y la oligarquía urbana, logró llevar al poder a José Batlle y Ordoñez, quien inició una transformación social y política radical. Mediante una serie de políticas nacionalistas y populares, Batlle logró derrotar la resistencia del Partido Blanco y evitar la guerra civil. Impulsó una amplia reforma política y legal que condujo a la Constitución de 1916 y a la modernización general del Estado y su maquinaria política y electoral. En ese proceso se promovieron claramente algunas políticas de corte nacionalista y popular. Por ejemplo, la movilización y organización de las clases trabajadoras por parte del Estado, la promulgación de una legislación laboral avanzada, la secularización del poder público y la educación, la influencia carismática del líder o caudillo, la reivindicación de la soberanía nacional frente a intereses económicos externos –en este caso, británicos– y el recurso frecuente a una retórica nacionalista que convertiría a este periodo en una mítica edad de oro, en la que brilló la excepcionalidad del país, contemplada siempre con orgullo y nostalgia en las décadas por venir. De hecho puede asegurarse, por ejemplo, que la Constitu-

<sup>28</sup> I.E. Skidmore y P.H. Smith. *Historia contemporánea...*, *op. cit.*, pp. 58-63. Una descripción sintética de las tendencias dominantes en la economía internacional en este periodo, una tipología general de las economías exportadoras de América Latina y un breve análisis del crecimiento de los principales países se encuentra en C. Furtado. *La economía...*, *op. cit.*, pp. 59-72.

ción de 1916 prefiguró múltiples recursos de lo que luego vendría a ser el Estado de bienestar. En el caso de Argentina, en 1912, durante el régimen de Sáenz Peña, se produjo una importante reforma electoral que abrió el camino para el triunfo de la Unión Cívica Radical, en 1916. Aunque de manera más moderada y con algunos episodios represivos, Hipólito Irigoyen se convirtió en el caudillo del radicalismo y su influencia se extendería hasta 1930. En esos años de gran prosperidad Irigoyen alentó la organización de los sectores populares, lo mismo que una retórica nacionalista, al tiempo que modernizó y consolidó la maquinaria burocrática y electoral del Estado. En el caso de Chile, en 1920 la Unión Liberal, encabezada por Alejandro Alessandri, impulsó al movimiento obrero y protegió a las organizaciones de izquierda, en un esfuerzo por fortalecer y modernizar el sistema político y el Estado. Si bien esas políticas fueron de corta duración, lograron expresarse en la Constitución de 1925 y representaron una importante reafirmación de la autonomía del Estado y sus compromisos sociales.<sup>29</sup>

Al rezago de sus estructuras políticas y la cerrazón del sistema oligárquico tradicional, a las limitaciones en materia de organización y participación políticas, a los problemas de integración de comunidades nacionales marcadas por la desigualdad y la exclusión, vino a sumarse una circunstancia externa que tuvo graves repercusiones: la crisis de la economía mundial de 1929. En América Latina el efecto del derrumbe del sistema comercial y financiero mundial fue devastador. No sólo se produjo una amplia parálisis productiva, sino que la insolvencia financiera de la región quedó también en evidencia. La crisis tuvo, además, efectos políticos catastróficos en toda la región. En el curso de ese año y el siguiente se produjeron golpes de Estado en Argentina, Brasil, Chile y Perú, entre otros. Uno de los resultados de mayor alcance fue precisamente el hecho de que, en todos esos países, se fortaleció y renovó el papel del ejército, proyectándose como un actor político que podía garantizar el orden y la seguridad. Se inauguró así un periodo de estancamiento económico, movilizaciones sociales e inestabilidad política en toda la región, con excepción de Venezuela, que ya disfrutaba de una sólida bonanza petrolera.

Por otra parte, es necesario señalar también que, en términos ideológicos, esos fueron años marcados por la crisis de las ideas y las instituciones del liberalismo. En los escenarios políticos metropolitanos pronto emergieron diversas doctrinas autoritarias, que iban desde la planeación estatal soviética a los proyectos corporativos del fascismo italiano y el nazismo alemán. La crisis del sistema económico mundial enfrentó a las elites políticas de América Latina a una situación de búsqueda e incertidumbre; éstas procuraron obtener inspiración de las fuentes más disímbolas, ya sea del socialismo marxista como del corporativismo

<sup>29</sup> T. Halperin Donghi. *Historia contemporánea de...*, *op. cit.*, pp. 325-337.

fascista. Eran tiempos en los que la democracia representativa no gozaba de mucho prestigio, ni despertaba entusiasmo o convicción. En suma, la crisis del 29 marcó de manera precisa el fin del modelo agroexportador y la necesidad de impulsar un nuevo proyecto económico basado en la industrialización, la sustitución de importaciones y el crecimiento del mercado interno. Con ello, ante la crisis política y las exigencias de un nuevo modelo de desarrollo, se abrió un periodo de cambio y transición en la mayoría de los países del área.<sup>30</sup>

En este escenario, a partir de 1930 en América Latina se registró una serie de movimientos y regímenes de tipo populista, que dominarán la vida política de la región y tendrán un impacto perdurable en las décadas siguientes. En términos ideológicos estos movimientos fueron acentuadamente nacionalistas y antiimperialistas, además de que se distanciaron del modelo democrático liberal para aproximarse a las fórmulas fascistas de organización. Estos movimientos se propusieron la movilización de las clases trabajadoras y los sectores populares, procurando el desplazamiento del sistema oligárquico, poniendo en operación un sistema político con amplia participación y un programa de modernización económica. Si bien la mayoría de estos movimientos abusó de una retórica revolucionaria, tuvieron en realidad un carácter reformista, que se orientó básicamente a la defensa de la independencia nacional y a la incorporación política de los sectores tradicionalmente excluidos y marginados. En algunos casos, como en Perú y México, se exaltó la herencia y la originalidad de las culturas indígenas como fuentes de identidad nacional. En general, fueron movimientos *estatistas* que veían en el fortalecimiento del Estado el camino para desplazar definitivamente el dominio oligárquico e impulsar un sistema político moderno, sustentado en la participación de nuevos actores sociales. Las clases medias y profesionales, entre las que destacadamente se incluía al sector militar, habían crecido considerablemente y no encontraban alternativas de participación; por ello encabezaron estos movimientos, impulsando alianzas de clase orientadas a la inclusión de las clases trabajadoras y populares.

En general, estos movimientos se presentaron como una respuesta al colapso del modelo agroexportador y el régimen oligárquico. En un escenario mundial de crisis, los movimientos populistas denunciaron la exclusión y el atraso de grandes sectores de la población, proponiendo un nuevo modelo de desarrollo económico e integración nacional bajo la influencia de una combinación de ideologías socialistas y fascistas. En las condiciones de atraso económico y social que enfrentaban los países, estos movimientos también fueron fundamentalmente elitistas y dirigistas. Una elite progresista, generalmente apoyada en un líder carismático y una retórica nacionalista, impulsó la organización

<sup>30</sup> T.E. Skidmore y P.H. Smith. *Historia contemporánea...*, op. cit., pp. 63-66.

vertical de las clases populares y un conjunto de políticas comprometidas con la defensa del empleo y el salario, la generación de servicios públicos y sociales, y la promulgación de legislaciones avanzadas que protegieron los derechos de los trabajadores y sus organizaciones. Estos regímenes lograron el debilitamiento del poder oligárquico, fortalecieron y modernizaron el papel del Estado, impulsaron la modernización industrial y ampliaron la participación política. Sin embargo, por su carácter elitista y dirigista, éstos fueron también esencialmente autoritarios, reprimieron sistemáticamente la disidencia, coartaron las libertades de expresión y asociación, e implantaron un sistema corporativista de organización de las clases trabajadoras, centralizado, monopólico y vertical, bajo el control del Estado. En la década de 1940 la imagen de un Estado fuerte y nacionalista, que dirigía el proyecto económico y administraba un vasto aparato de servicios de seguridad social, estaba fuertemente arraigada en el escenario político latinoamericano.<sup>31</sup>

#### a) Brasil

Uno de los casos más destacados de lo que luego se definiría como el populismo latinoamericano se presentó en Brasil. En un país donde la república oligárquica era muy fuerte, donde el federalismo y la diversidad territorial no habían permitido la formación de un poder central dominante, en 1930 se impuso, por medio de unas elecciones fallidas y un golpe militar, el candidato de la Alianza Liberal, Getulio Vargas. Teniendo en mente el modelo de la Argentina de Irigoyen, Vargas proyectó, con base en poderes prácticamente dictatoriales, una ampliación sustancial de las bases sociales del Estado y la consolidación

<sup>31</sup> Entre los estudios sobre el populismo latinoamericano destacan los siguientes: T.S. Di Tella. "Populismo y reformismo", en G. Germani, T.S. Di Tella y O. Ianni. *Populismo y contradicciones de clase en Latinoamérica*, Era, México, 1973; G. Germani. "Democracia representativa y clases populares", en *ibid.*; F.C. Weffort. "Clases populares y desarrollo social", en A. Quijano y F.C. Weffort. *Populismo, marginalización y dependencia*, EDUCA, Costa Rica, 1973; G. Ionescu y E. Gellner (comps.). *Populismo: sus significados y características nacionales*, Amorrortu, Buenos Aires, 1972; A. Hennessy. "América Latina", en G. Ionescu y E. Gellner, *ibid.*; O. Ianni. *La formación del Estado populista en América Latina*, Era, México, 1975; E. Laclau. "Hacia una teoría del populismo", en E. Laclau. *Política e ideología en la teoría marxista*, Siglo XXI Editores, México, 1978; J.M. Malloy (ed.). *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburg Press, Pittsburg, 1977; Varios autores. *Los populismos. Críticas de la Economía Política*, Edición Latinoamericana, núms. 20 y 21, El Caballito, México, 1981; G. Hermes, S. Loacza y J.F. Prud'homme (comps.). *Del populismo de los antiguos al populismo de los modernos*, El Colegio de México, México, 2001.

del poder central. Bajo la influencia del *movimiento tenentista*, que rechazaba el orden liberal y representativo asociado a la república oligárquica, en 1934 Vargas proclamó la *Segunda Constitución Republicana*, en donde además de conceder tempranamente el voto a la mujer, impulsó la representación corporativa y desarrolló un estilo de propaganda ideológica típicamente fascista. Se configuró entonces la doctrina del *Integralismo*, debida al ideólogo Plinio Salgado, que tuvo un importante impacto en las clases medias, y se apoyó en un modelo de movilización y agitación de masas copiado del régimen de Salazar, en Portugal. El avance de la izquierda comunista y las ambiciones ideológicas del varguismo condujeron al golpe de Estado de 1937, cuando se proclamó el *Estado Novo* y una nueva Constitución, marcadamente centralista y autoritaria. Así dio inicio una dictadura populista que duró siete años, en la que se produjeron auténticas movilizaciones populares, se generó una estructura sindical de tipo corporativo, se estableció una legislación laboral avanzada y operaron mecanismos de propaganda y adoctrinamiento de masas.<sup>32</sup>

Aquí aparecen los rasgos más accentuados del populismo latinoamericano. Se impulsa un proyecto de modernización industrial capitalista por medio de un régimen autoritario, centrado en la figura del caudillo o el líder carismático. Al mismo tiempo, se procura una amplia movilización social y popular, orientada a encuadrar a los principales actores sociales en un sistema de representación corporativa y vertical, monopolizada y sancionada por el Estado. Esa estructura política tenía como función principal el apoyo al régimen. A ello se sumaron las estrategias de propaganda y adoctrinamiento que se han mencionado, dominadas por una retórica antiliberal y nacionalista. Los efectos de estos años de dictadura populista fueron muy penetrantes y perdurables en el proceso de modernización e institucionalización política de Brasil, en la medida que fue una época fundacional en la que se arraigaron las relaciones entre el Estado y la sociedad, en la que se consolidó el sistema de participación de los nuevos actores políticos de la sociedad moderna. Todavía en 1942 se registró un fuerte impulso al fortalecimiento de las organizaciones sindicales y la aplicación de la ley laboral; no obstante, pronto inició el proceso de adaptación a las nuevas condiciones internacionales con el triunfo de las democracias liberales sobre los regímenes fascistas. No fue sino hasta 1944, ya cerca del final del *Estado Novo*, cuando finalmente Vargas abandonó su retórica corporativista y fascista para decretar la vuelta del orden representativo liberal.

<sup>32</sup> Cfr. T.E. Skidmore y P.H. Smith. *Historia contemporánea...*, *op. cit.*, pp. 181-195; T. Halperin Donghi. *Historia contemporánea de...*, *op. cit.*, pp. 404-410; F.C. Welfort. "Clases populares y desarrollo social"..., *op. cit.*, pp. 80-110.

*b) México*

En el caso de México, la prosperidad y el desarrollo que trajo consigo el Porfiriato condujo finalmente a la crisis y el colapso del modelo oligárquico agroexportador. La revolución estalló en 1910, por el activismo de los sectores medios y la profunda inconformidad popular latente ante una oligarquía insensible a la pobreza y la desigualdad que la administración porfiriana había acentuado. Luego de diez años de guerra civil, se consolidó un poder revolucionario modernizador y estatista —en manos de lo que se denominó la *dinastía sonoreense*, encabezada por Álvaro Obregón y Plutarco Elías Calles—, que condujo al país hacia la estabilidad y la modernización del sistema. Al establecimiento del marco constitucional de 1917, con su vasto programa de reformas sociales, siguió la institucionalización política, por medio de la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1929, que puso fin al caudillismo militar. El PNR se planteó la necesidad de impulsar y centralizar la participación política de los principales sectores productivos (campesinos, obreros y patrones), incorporando también al ejército como un sector más del partido oficial. La derrota de las revueltas cristeras, y la solución del conflicto con la iglesia católica, representaron el primer triunfo del nuevo Estado posrevolucionario, que conocería una nueva etapa de movilizaciones populares en el periodo cardenista, de 1934 a 1938. El régimen de Cárdenas retomó y amplió la alianza entre el Estado y los sectores populares mediante el impulso de una ambiciosa reforma agraria —que procuró cumplir las promesas de la revolución ante el campesinado—, y la intensa movilización de la clase obrera y los sectores populares, orientada a su integración corporativa al interior del partido oficial, ahora renovado y denominado Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Se formaron entonces la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), grandes centrales auspiciadas por el Estado, dentro y fuera del partido oficial. Sin embargo, en el caso del populismo mexicano es importante destacar que las doctrinas fascistas y la retórica antiliberal no tuvieron una presencia destacada. Por el contrario, si alguna ideología se asumió de manera explícita fue el socialismo, que de forma abierta orientó las políticas de Cárdenas en materia educativa.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Cfr. A. Córdova. *La formación del poder político en México*, Era, México, 1972, pp. 24-44; A. Anguiano. *El Estado y la política obrera del Cardenismo*, Era, México, 1975, pp. 46-74; T. Halperin Donghi. *Historia contemporánea de...*, *op. cit.*, pp. 410-415.

*c) Argentina*

En Argentina, con la reforma electoral de 1912 se abrió la posibilidad para el triunfo de la *Unión Cívica Radical*, partido liberal reformista que enfrentaba la resistencia oligárquica. El periodo de gobiernos radicales, que va de 1916 a 1930, estuvo presidido siempre por Hipólito Irigoyen, una figura carismática y caudillesca. En una primera etapa se auspiciaron las movilizaciones populares y la organización de los trabajadores, para fortalecer las bases sociales del partido y el Estado. Se consolidó también la maquinaria electoral y la estabilidad política en un ambiente de prosperidad económica. Sin embargo, la reforma política no se amplió, la democratización del sistema quedó incompleta y ocasionó el resurgimiento de graves divisiones en el bloque oligárquico. En la coyuntura de la crisis económica internacional se produjo el golpe de Estado de 1930 y una sucesión de regímenes autoritarios, caracterizados por la corrupción y el fraude electoral, que manifestaron abiertamente su simpatía por el fascismo. En 1945, sin embargo, desde su posición como Secretario del Trabajo, el general Juan Domingo Perón construyó una posición política dominante que condujo a la confrontación y la ruptura. En las elecciones de 1946, Perón logró conquistar la presidencia e inició el establecimiento de un régimen propiamente dictatorial, basado en el control de las organizaciones sindicales y los movimientos populares. Un nuevo tipo de movimiento, de corte claramente fascista, accedió al escenario político con el apoyo del ejército y de una intensa movilización de las clases populares y los sectores medios, animada bajo una ideología profundamente nacionalista y antiimperialista. Perón se consolidó como un líder carismático y autoritario, con claras inclinaciones totalitarias, alentando un proyecto económico dominado por el dirigismo estatal, estableciendo un riguroso control sobre los medios de comunicación, utilizando modelos de movilización y propaganda típicamente fascistas, y promoviendo la formación de un partido sustentado en una estructura sindical autoritaria controlada por el caudillo. Su inclinación totalitaria se formuló abiertamente en la doctrina del *Justicialismo*, ideología orientada a la superación del corrupto Estado liberal democrático. También destacó el fanatismo anticlerical de Perón, que incluso le enajenó el apoyo popular y el de algunos sectores de las fuerzas armadas. No obstante, esas veleidades ideológicas pronto fueron dejadas de lado ante el triunfo de los aliados sobre los poderes del Fje y el predominio de Estados Unidos en la región. El discurso peronista tomó entonces una orientación antifascista y reivindicó el modelo democrático, para incorporarse después a las iniciativas pana-americanistas de Estado Unidos, a las cuales se había resistido sistemáticamente.

El golpe militar de 1955 puso fin a la dictadura de Perón, no obstante, es importante subrayar las características de este régimen que, por otra parte, se

constituyó en un movimiento social y político cuya fuerza y persistencia determinó la política argentina durante las décadas siguientes. La penetración popular del discurso peronista y la estructura sindical autoritaria que se impuso al movimiento obrero convirtieron al peronismo en un actor político principal, a pesar de sus fracciones, alianzas y conversiones ideológicas, cuya influencia se expresó en la lealtad inquebrantable de más de un tercio del electorado. A pesar del empeño de los regímenes militares por proscribir legalmente el peronismo, provocando una auténtica disociación en la vida política argentina, no lograron desarraigarlo. En el curso de su primera administración el régimen peronista logró establecer no sólo un sistema político rigurosamente centralizado y autoritario, centrado en la figura carismática del caudillo, sino que su discurso antioligárquico y nacionalista cohesionó a las clases populares y al movimiento sindical, estableciendo una base política perdurable. Luego de diez años de dictadura, la insurrección cívico-militar que depuso a Perón abrió una larga etapa de inestabilidad, dictaduras militares y violencia, que no logró resolverse sino hasta 1983.<sup>34</sup>

#### d) Perú

En el caso de Perú, el impulso por la ampliación sistemática de la participación política se registró entre 1919 y 1930, con la dictadura progresista de Leguía. El movimiento *Patria Nueva*, que lo llevó al poder, había debilitado a los partidos oligárquicos tradicionales. En la primera parte de su administración, Leguía asumió políticas populistas particularmente orientadas a integrar a la población indígena serrana, además de impulsar la modernización industrial del país y promover la organización de los trabajadores. Sin embargo, la orientación del régimen sufrió un viraje a partir de 1923, al asumir políticas más conservadoras y represivas. Fue entonces cuando surgió la *Alianza Popular Revolucionaria Americana* (APRA), un movimiento de corte nacionalista y populista que arraigaría de manera perdurable en las clases trabajadoras y populares de Lima y el norte del país, que tendría una importante influencia en el escenario latinoamericano, y que adoptaría múltiples formas a lo largo de su prolongada existencia. Fundada por Víctor Raúl Haya de la Torre, en una primera etapa la

<sup>34</sup> I.S. Di Tella. "Populismo y reforma en América Latina", en C. Veliz (ed.). *Obstáculos para la transformación de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1969, pp. 71-74; F.C. Weyffort. "Clases populares y desarrollo social" ..., *op. cit.*, pp. 50-79; T. Halperin Donghi. *Historia contemporánea de...*, *op. cit.*, pp. 385-390; M. Cavarozzi. "Los ciclos políticos en la Argentina desde 1955", en G. O'Donnell, Schmitter, P.C. y Whitehead, L. (comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 4 vols., Paidós, Buenos Aires, 1988, vol. 2, pp. 37-78.

APRA se convertiría en un polo fundamental del sistema político, a partir de la insurrección de 1932 y hasta 1956. Después su retórica antiimperialista y socialista sería rebasada por la emergencia de la Revolución Cubana. La APRA y el liderazgo de Haya de la Torre, quien permaneció activo en la política hasta 1979, representaron un amplio movimiento político y social que se formó a partir de una combinación de ideas socialistas y nacionalistas, basado en una política de movilizaciones populares e insurrecciones. Su prolongada supervivencia y las sucesivas transformaciones de su ideología y programa se debieron en buena medida al discurso revolucionario y antiimperialista original, que encontró amplio eco en los sectores populares del país y la región y, además, a la extraordinaria celebridad que Haya de la Torre cobró a escala internacional como exiliado político, ensayista y propagandista eficaz.<sup>35</sup>

#### e) Venezuela

En el caso de Venezuela, después de la prolongada dictadura del general Gómez, que abarcó de 1909 a 1935, y habiendo sorteado excepcionalmente bien la crisis económica del 29 gracias a la bonanza petrolera de esos años, surgió *Acción Democrática*, un amplio movimiento opositor que demandaba la liberalización del régimen. En 1945 un golpe militar llevó al poder a Rómulo Betancourt, líder de *Acción Democrática*, quien impulsó un conjunto de políticas populistas de movilización social, organización sindical y legislación laboral avanzada. Si bien este régimen tuvo dimensiones sociales e ideológicas menores que los casos de Brasil y Argentina, no dejó de tener un fuerte impacto en el fortalecimiento de las funciones estatales y la consolidación del sistema político. Aunque este proceso se vio interrumpido en 1952 por el golpe militar y la dictadura del general Pérez Jiménez, en 1958 *Acción Democrática* y Betancourt lograron reconquistar el poder y continuaron con algunas de las reformas; en esa segunda etapa se avanzó particularmente en la reforma agraria y en la organización sindical de los obreros y los campesinos.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> Cfr. T.E. Skidmore y P.H. Smith. *Historia contemporánea...*, op. cit., pp. 220-230; J. Cotler. "Las intervenciones militares y la transferencia del poder a los civiles en Perú", en G. O'Donnell, Schmitter, P.C. y Whitehead, L. (comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario...*, op. cit., vol. 2, pp. 225-260.

<sup>36</sup> Cfr. T. Halperin Donghi. *Historia contemporánea de...*, op. cit., pp. 424-425; T. Lynn Kart. "El petróleo y los pactos políticos: la transición a la democracia en Venezuela", en G. O'Donnell, P.C. Schmitter y L. Whitehead (comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario...*, op. cit., vol. 2, pp. 295-330.

El análisis del proceso de modernización de los principales países del área muestra un conjunto de elementos comunes que es importante ubicar para comprender la historia de la región e identificar los rasgos esenciales de sus instituciones y su cultura política. Para recapitular y tener una visión de conjunto, conviene destacar los elementos que caracterizaron a los regímenes populistas:

- Operaron de manera claramente autoritaria, aun cuando pueden ser descritos como “incluyentes” en el sentido de que promovieron la movilización popular y la organización de las clases trabajadoras, sectores previamente desorganizados.
- Económicamente, procuraron la industrialización por medio de la intervención estatal, con inversiones masivas en infraestructura y las industrias básicas; su propósito principal consistió en estimular y proteger la formación de una burguesía nacional.
- Expresaron y fueron apoyados por una alianza policlasista orientada en contra de la oligarquía tradicional. Esa coalición fue liderada por las fracciones industriales y comerciales de las clases dominantes, administrada por los sectores medios y apoyada por una movilización popular controlada.
- En su relación con la clase trabajadora realizaron esfuerzos sustanciales para organizar al movimiento sindical y poner en práctica una legislación social avanzada. Dichas tareas fueron realizadas de forma autoritaria, mediante la implantación de estructuras verticales y monopólicas de tipo corporativo.
- Los liderazgos carismáticos desempeñaron un papel destacado y los patrones tradicionales del patrimonialismo y el clientelismo constituyeron rasgos distintivos del estilo de gobierno.
- En cuanto a su ideología, estos regímenes apelaron insistentemente a la movilización de los sectores populares mediante una retórica nacionalista, antiliberal y antiimperialista. Más allá de esa interpelación, no desarrollaron o impusieron una ideología rígida y doctrinaria; predominó una orientación pragmática y flexible.
- Como resultado del equilibrio entre las incipientes clases sociales, la autonomía del Estado se acentuó considerablemente, dando lugar a lo que se ha denominado una situación “bonapartista”, en la que el Estado asumió un papel protagónico en términos económicos y sociales.

Estos regímenes prevalecieron de manera destacada en México, Brasil, Argentina, Perú y Venezuela. En Uruguay y Chile, sin embargo, encontramos también elementos que pueden considerarse como precursores del populismo. Además, Colombia, Bolivia, Guatemala y República Dominicana experimentaron también, posteriormente, movimientos que pueden clasificarse como

populistas.<sup>37</sup> No obstante su gran diversidad, el populismo se ha identificado como una categoría pertinente para el análisis del proceso de transición y modernización por el que atravesó América Latina entre 1930 y 1960. A partir de una visión de conjunto, este periodo se ha identificado como aquel en el que se logró una relativa institucionalización de los sistemas políticos en los países más avanzados de la región. El cambio de modelo de desarrollo económico, con un claro predominio del sector industrial, y la aparición de nuevos actores sociales condujo inevitablemente a la reforma del sistema político: el cambio de la estructura institucional y las formas de participación se hicieron urgentes ante la necesidad de incorporar y encauzar institucionalmente las fuerzas sociales emergentes.

Si bien el análisis de sus logros y limitaciones debe referirse a las condiciones específicas de cada país, conviene adelantar algunos elementos para su evaluación general. Es cierto que en la etapa populista se configuró una especie de Estado de bienestar nacionalista, con un papel central en la dirección del desarrollo económico y social. La modernización y el fortalecimiento del aparato estatal fueron notables, y al mismo tiempo se logró una mayor integración nacional de todos los grupos sociales en torno a los nuevos símbolos y la nueva retórica del Estado populista. No obstante, los Estados latinoamericanos continuaron siendo sumamente débiles y vulnerables. En términos económicos los regímenes populistas dieron los primeros pasos en la instrumentación de un desarrollo "hacia adentro", que más tarde se conocería como el modelo desarrollista de la CEPAL. Para 1935, México, Brasil y Argentina habían avanzado considerablemente en este nuevo camino, mientras que Chile, Uruguay, Perú y Colombia arrancaron poco después. Entre 1935 y 1945, aprovechando el aislamiento que produjo la Segunda Guerra Mundial, las economías latinoamericanas avanzaron significativamente en materia de industrialización y crecimiento. Sin embargo, el establecimiento de un Estado verdaderamente fuerte, autónomo y eficaz ante los poderes externos e internos, resultó una tarea más difícil de lo que parecía. En la mayoría de los casos el poder del Estado se fragmentó en bloques de intereses particulares o corporativos, dominados por el clientelismo y la corrupción. El Estado parecía grande y poderoso, pero era débil e ineficiente, incapaz de superar la dependencia externa, el atraso y las desigualdades internas.<sup>38</sup> Con excepción del régimen revolucionario mexicano, la mayoría de los regímenes populistas no logró establecer partidos y organizaciones suficientemente estables y hegemónicos. Mientras los movimientos populistas conservaron su impulso inicial y las condiciones internacionales fueron favorables al crecimiento, la nueva estructura política

<sup>37</sup> F.C. Weffort. "Clases populares y desarrollo social"..., *op. cit.*, p. 24.

<sup>38</sup> J.M. Malloy. "Introduction", en J.M. Malloy (ed.). *Authoritarianism and...*, *op. cit.*, pp. 3-19.

pareció avanzar y consolidarse. Sin embargo, cuando el modelo desarrollista empezó a tropezar con algunas dificultades al iniciarse la década de 1960, los sistemas políticos fundados por el populismo comenzaron a dar muestras de su debilidad. La inconformidad y las movilizaciones sociales aumentaron, la desconfianza de las clases dominantes y los partidos conservadores se incrementó, la polarización política alcanzó niveles muy altos y el sector militar reapareció en la escena política, ahora bajo los asesores de los programas de la *Alianza para el Progreso* (Alpro), en el marco de la nueva doctrina de seguridad nacional patrocinada por Estado Unidos. Cuando los movimientos populistas y sus líderes carismáticos desaparecieron o se desgastaron, cuando el control estatal de las organizaciones corporativas fue insuficiente para encauzar las movilizaciones y evitar la polarización, cuando los símbolos de integración nacionalista se desvanecieron ante una administración pública permeada por la ineficiencia y la corrupción, surgió una situación descrita como “pretorianización” de la sociedad, que eventualmente conduciría, como se verá, a la inestabilidad, los golpes militares y la dictadura.<sup>39</sup> De esa manera, los regímenes populistas pueden considerarse como un intento fallido de modernización e institucionalización política, cuyas estructuras no resistieron las tensiones y conflictos de la sociedad emergente, deformada nuevamente por las condiciones de un desarrollo dependiente y subordinado. Los partidos y las organizaciones populistas sobrevivirían, con mayor o menor fuerza, y seguirían desempeñándose como factores con un poder considerable en las décadas siguientes; algunos incluso sobrevivirían al largo periodo autoritario que se avecinaba y renacerían a finales de la década de 1970, sin embargo, la estructura y las instituciones políticas nacionales no pudieron resistir las nuevas tensiones que la década de 1960 trajo consigo. A mediados de esa década aparecería un nuevo tipo de regímenes autoritarios, sustentados en la dictadura militar, que cancelarían abruptamente las instituciones políticas y el orden constitucional vigente.

### 1.5 POPULISMO CLÁSICO Y POPULISMO CONTEMPORÁNEO

Es interesante contrastar la experiencia latinoamericana con los registros históricos del populismo clásico. El proceso de adaptación de ese cuerpo ideológico es muy revelador en relación con el escenario histórico y con las condiciones particulares propias del subcontinente. Como en otros casos, ese proceso se produjo como respuesta a las necesidades políticas del momento y como la adopción imitativa de patrones de integración y movilización de distintos grupos sociales, articulados en este caso a un proyecto modernizador. De algún

<sup>39</sup> Cfr. *infra*, capítulo IV, sección 4.3.

modo, el populismo latinoamericano se presenta como una apropiación de los mecanismos de movilización e integración política e ideológica de los casos originarios, pero cambiando completamente de signo; se trata claramente de movimientos políticos y estatistas orientados a la modernización, más que a la restauración de una utópica sociedad agraria pura y primitiva. La recuperación de las fórmulas populistas no fue exclusiva de los países latinoamericanos. Tanto la Revolución Soviética de 1917 como el fascismo europeo de la década de 1920, echaron mano de múltiples elementos del discurso y la simbología populista, así como del capital político de la movilización populista.

Las primeras manifestaciones proto-populistas pueden rastrearse en tiempos tan remotos como los de las rebeliones campesinas y *juqueries* surgidas a mediados del siglo XVI. Su manifestación más reconocida y clásica fue el populismo ruso, puesto de manifiesto en las postrimerías de la Rusia Imperial. Posteriormente, en condiciones completamente diferentes, sus formulaciones ideológicas reaparecieron en Estados Unidos a finales del siglo XIX. Un agrarismo utópico y conservador, una visión moral dominada por el propósito de restaurar una república idílica formada por granjeros y campesinos, el mito rural, la virtud agraria de los hombres cabales del campo, ajenos a la corrupción y la fragmentación laboral y psicológica del hombre moderno. Ese es el núcleo del populismo originario. Es ante todo un movimiento conservador y reaccionario opuesto a la idea del progreso, una ideología orientada a la restauración de un pasado ideal cuya fuerza básica es de carácter moral, que radica en la reivindicación de los valores tradicionales y populares, y la personalidad integral del hombre simple y sencillo. Se trata, en términos políticos, de un movimiento conservador radical que desprecia abiertamente la política y el Estado, que se inclina por la intolerancia y la violencia.

Es necesario destacar otros dos elementos característicos de ese populismo. Primero, las ideologías populistas se presentaron principalmente como una exaltación de los valores populares más tradicionales, como un mensaje dirigido a los sectores que la sociedad industrial condenaba a desaparecer: la población rural y el campesinado. Segundo, por su propia inconsistencia histórica y su carácter reaccionario, el populismo fue una ideología que se desarrolló de manera acentuadamente defensiva, es decir, con una fuerte inclinación hacia las teorías de la conspiración, la búsqueda de culpables, la xenofobia y el racismo. Condenados de antemano al fracaso por la fuerza de la modernización urbano-industrial, los movimientos populistas se inclinaron siempre por la violencia y el ejercicio autoritario del poder. La fuerza de las ideas populistas proviene de la idealización de la sociedad y la personalidad rurales, núcleo utópico sumamente atractivo como polo de contraste y referencia ante la sociedad moderna, que es vislumbrada como la responsable de la corrupción del hombre primitivo y natural. En diversas ideas y conceptos expuestos por

Rousseau y Herder, al igual que por Smith y Ferguson, pueden encontrarse las simientes de esa visión conservadora y antimoderna del populismo.<sup>40</sup>

Esta caracterización general hace evidente la anomalía que el populismo latinoamericano representó. Éste compartió algunos de sus rasgos con los regímenes de tipo fascista, más que con las formas originales del populismo primitivo. Así, por ejemplo, para Germani los “movimientos nacional-populares” de América Latina representaron deformaciones políticas causadas por el “proceso asincrónico” de transición entre la sociedad tradicional y la sociedad moderna. Por consideraciones de tipo geográficas y demográficas, aunadas a efectos psicológicos y culturales, esos regímenes representaron un proceso político altamente distorsionado a partir del cual una movilización temprana o precoz de los sectores populares no condujo a la integración política convencional, sino que produjo un sistema político aberrante, a mitad de camino entre el fascismo y el totalitarismo.<sup>41</sup>

Una aportación importante sobre el tema del populismo se propone interpretarlo como un dispositivo ideológico particular. Es necesario reconocer, en primer término, la persistencia del concepto de populismo en el lenguaje del análisis sociológico y político, a pesar de su imprecisión y de la diversidad de los fenómenos que regularmente se designan mediante este término. Hay quienes lo consideran un movimiento político, como en el caso de Weffort y Germani, mientras otros lo definen como un tipo de régimen, como Di Tella. Otros lo interpretan como la expresión ideológica de una determinada clase social o alianza de clases, y hay quienes lo definen como un proceso asociado a una etapa del desarrollo socioeconómico, en lo que coinciden Germani y Di Tella. El análisis de los diversos movimientos populistas demuestra que es imposible identificar un común denominador entre las bases sociales que los han impulsado. Entre los pequeños granjeros estadounidenses, el campesinado ruso y la alianza de la pequeña burguesía y las clases obreras latinoamericanas no hay, en efecto, nada en común. Por otra parte, cuando el populismo se explica sólo en términos de clases o grupos sociales, se plantea una interpretación históricamente inconsistente que tiende a diluir los rasgos comunes entre los distintos casos. Por ello, la interpretación del populismo como fenómeno ideológico resulta particularmente relevante.<sup>42</sup> La autonomía de los fenómenos políticos e ideológicos es el punto de partida. Si bien es cierto que el conflicto

<sup>40</sup> D. Mac Rae. “El populismo como ideología”, en G. Ionescu y E. Gellner. *Populismo*, *op. cit.*, pp. 187-202.

<sup>41</sup> G. Germani. “Democracia representativa y clases populares”..., *op. cit.*, pp. 29-35.

<sup>42</sup> E. Laclau. “Hacia una teoría...”, *op. cit.*, pp. 165-233; véase también N. Mouzelis. “Una crítica al libro ‘Política e ideología en la teoría marxista’ de Ernesto Laclau”, en Varios autores. *Los populismos...*, *op. cit.*, pp. 149-176.

económico de los intereses de clase subordina y articula todas las demás contradicciones, en la esfera de lo político se desarrollan contradicciones específicas que no siempre tienen un sentido clasista por sí mismas. Los fenómenos políticos tienen una dinámica autónoma que obedece a procesos históricos y culturales. El dominio de clase se manifiesta y se ejerce por medio de *dispositivos ideológicos*, mediante los cuales la clase dominante impone su hegemonía articulando en su discurso un conjunto de elementos ideológicos y culturales que no tienen de por sí un sentido clasista.

Se establece así el terreno en que puede identificarse el elemento esencial y común a las diferentes formas del fenómeno. El populismo es ante todo una *apelación al pueblo*, por encima de las divisiones de clase; apelación que se fundamenta, e invoca, en una de las contradicciones centrales de la esfera de lo político: la *contradicción entre pueblo y bloque dominante*. El antagonismo entre el reclamo popular democrático y el poder dominante es más antiguo y más amplio que la contradicción clasista. Los valores y actitudes, los símbolos y las tradiciones de una cultura popular democrática, que no pueden ser modificados a voluntad, “son el precipitado de una experiencia histórica única e irreductible y, en cuanto tal, constituyen una estructura de significados más sólida y perdurable que la misma estructura social”.<sup>43</sup> La interpelación populista supone la incorporación de muy diversos elementos de dicha cultura popular, que no necesariamente tienen por sí mismos un sentido de clase. El análisis del populismo latinoamericano debe considerar la diversidad de sus componentes ideológicos y la autonomía de su dinámica. Este enfoque permite valorar los elementos específicos de los distintos populismos, al mismo tiempo que hace visible cómo el proyecto hegemónico de la clase dominante asimila y articula ese fenómeno en su discurso y su estructura política. Desde esa perspectiva, la interpretación de Germani y Di Tella, que asocian el fenómeno populista latinoamericano con una etapa específica de transición del desarrollo regional, resulta insatisfactoria. Las distintas manifestaciones del populismo que se registran en Francia, Italia y Alemania durante el periodo de entreguerras son una prueba en contrario y hacen ver su carácter reduccionista.

En la interpretación de Laclau se propone una definición en la que el populismo es fundamentalmente un recurso ideológico. Por tanto, puede asociarse a movimientos sociales y regímenes de distinto signo político. Puede decirse que el populismo es un dispositivo ideológico particular que consiste en la interpelación a un referente básico: el pueblo. Sin embargo, esa interpelación al pueblo, por encima de las clases sociales o grupos específicos, no es suficiente. Es necesario añadir un elemento más: “[...] el populismo consiste en la presentación de las interpelaciones popular-democráticas como conjun-

<sup>43</sup> E. Laclau. “Hacia una teoría...”, *op. cit.*, p. 95.

to sintético-antagónico respecto a la ideología dominante".<sup>44</sup> Eso no implica necesariamente que sus aspiraciones sean revolucionarias. Lo único que se requiere para el surgimiento del fenómeno populista es que alguna clase o fracción de clase se haya distanciado del bloque dominante y esté en posibilidad de cuestionar el orden prevaleciente para buscar el establecimiento de una nueva hegemonía. Es por eso que el fenómeno populista puede asumir diferentes formas, tanto en la composición de los grupos sociales o clases que lo impulsan como en los signos políticos que lo alientan. En otras palabras, el signo político de un movimiento populista depende de la articulación que se establezca entre el proyecto de una determinada clase o grupo social y la interpelación popular democrática que se pone en juego. Así, por ejemplo, puede hablarse de una tipología de populismos que comprende el populismo fascista de Musolini o Hitler; el populismo socialista de Lenin, Mao Tse Tung o Fidel Castro; lo mismo que el populismo nacionalista de Vargas, Perón o Cárdenas en América Latina. De hecho, puede asumirse que en todo proceso de transformación social de gran envergadura, la clase o las fracciones de clase emergentes deben recurrir al dispositivo ideológico del populismo para impulsar y consolidar su proyecto de cambio social.

La etapa populista en América Latina representa, con todo, un período fundamental en el proceso de modernización. En esa etapa se establecieron las estructuras y las instituciones fundamentales de un sistema político moderno, al igual que el marco jurídico y las formas de participación e integración política, los valores y actitudes, los símbolos y las creencias de las diferentes culturas políticas nacionales. Se trata sin duda de un impulso a la modernización, no obstante, en todas y cada una de sus fases se observan ambigüedades y la combinación de elementos tradicionales y modernos. La caracterización más general de estos regímenes populistas es su autoritarismo. Una modernización política impuesta desde arriba, por medio de la acción de una figura carismática y el establecimiento de partidos hegemónicos y estructuras corporativas centralizadas y verticales. El objetivo central de esos regímenes fue la modernización industrial capitalista, mediante la creación y el fortalecimiento de una burguesía nacional, y por medio del impulso de formas subordinadas de organización y participación de las clases trabajadoras. No obstante, el populismo latinoamericano tuvo, como se ha señalado, un carácter movilizador e incluyente al promover la organización de las clases populares y establecer una legislación social que protegía los derechos de los trabajadores. Eso fue necesario para establecer un sistema político moderno y estable que permitiera incorporar en la arena política a los nuevos actores sociales, en donde los conflictos pudieran resolverse institucionalmente.

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 201.

En cuanto a las instituciones políticas fundamentales, destaca el papel de un presidencialismo centralista y omnipotente, al igual que el establecimiento de partidos nacionalistas hegemónicos sustentados en la organización corporativa de los sectores sociales más importantes. La competencia partidaria y la participación ciudadana eran puramente formales. En la realidad, el patrón autoritario que se estableció en esa etapa fundacional hizo posible que sobrevivieran las formas tradicionales de dominación y control político –las redes clientelares, el ejercicio patrimonial del poder, la represión y la corrupción– en el seno de las nuevas instituciones formalmente modernas y democráticas. Más que un sistema plural y competitivo de partidos y elecciones, predominaron los sistemas monolíticos y plebiscitarios, bajo la tutela de un partido hegemónico, en donde las elecciones no representaban una auténtica opción de cambio sino una forma de medir la aprobación o el rechazo de las políticas gubernamentales. Las movilizaciones populares y nacionalistas condujeron al encuadramiento de los grandes sectores sociales en un sistema corporativo estatista cuyas formas de legitimación, ajenas a la competencia electoral y la participación ciudadana, resultaron más bien simbólicas –asociadas retóricamente a sus orígenes revolucionarios, nacionalistas y populares–, muy alejadas de los principios y las prácticas de un sistema democrático.

Por otra parte, en lo que se refiere a su caracterización ideológica y cultural, los regímenes populistas latinoamericanos se diferencian sustancialmente del populismo fascista o socialista. Es indudable que la movilización e integración de las clases populares requirió de un discurso nacionalista y antiimperialista en el que se exaltaron los valores autóctonos y los símbolos fundamentales de la identidad colectiva. Sin embargo, ese discurso no alcanzó nunca las dimensiones de una ideología doctrinaria y dogmática que se impusiera como elemento estratégico de la movilización política de toda la sociedad, como sucedió en los casos del fascismo y el comunismo. Por el contrario, el populismo latinoamericano adoptó una orientación básicamente instrumental y pragmática en la que los principios y las doctrinas siempre se subordinaron a las exigencias inmediatas. Las elites gobernantes y los sectores organizados generaron una cultura política basada en la superposición de conceptos y prácticas heterogéneas, y en la implantación de una mentalidad, más que de una ideología, sustentada en un conjunto de reglas no escritas y un lenguaje cifrado, impregnada de las formas tradicionales del autoritarismo y orientada fundamentalmente por los imperativos de la industrialización.



## II LA TRADICIÓN CORPORATIVISTA

El objetivo de este capítulo consiste en revisar la implantación del corporativismo en América Latina. El tema ha sido objeto de diversos estudios, sin embargo, por su propia complejidad los abordajes han sido heterogéneos y parciales. Se procura hacer una reconstrucción general del tema, intentando aclarar algunas de las ambigüedades y confusiones que con frecuencia se han asociado al término y a su compleja historia. En el caso de América Latina, como se destacó en el capítulo anterior, las formas de organización corporativa estuvieron asociadas al populismo. Los regímenes de Getulio Vargas, Lázaro Cárdenas y Juan Domingo Perón, por mencionar a los más significativos, adoptaron las ideas del corporativismo, una doctrina que tiempo atrás había caído en el olvido, pero que fue reconstruida por distintos ideólogos europeos en las décadas finales del siglo XIX, ante la crisis del liberalismo y el estallido posterior de la Primera Guerra Mundial. En respuesta a las exigencias de una sociedad que no confiaba más en las instituciones liberales y había atravesado por una amplia movilización social debido a la guerra, durante los años de la entreguerra distintos países europeos presenciaron el surgimiento de partidos y regímenes de corte antiliberal, con una clara vocación autoritaria, empeñados en desempolvar las ideas corporativistas y servirse de ellas para proponer nuevas formas de organización y participación,

Bajo el intenso debate ideológico que surgió en esa época, el renacimiento de las ideas corporativistas tuvo pronto repercusión en los países atrasados del sur y el este de Europa, lo mismo que en América Latina. En el contexto europeo, el fascismo italiano y el nazismo alemán se apropiaron de estas ideas y las incorporaron en su discurso totalitario. Por su proximidad geográfica y la similitud de los problemas que enfrentaban, en Portugal, España y Rumania, por ejemplo, el corporativismo inmediatamente se asoció a la ideología fascista. Sin embargo, en América Latina las ideas corporativistas no adoptaron un

acento antiliberal fuerte, si bien algunos regímenes lo adoptaron para marcar sus diferencias con las políticas estadounidenses, particularmente antes de 1945. Es cierto que en los casos de Vargas y Perón se asumió una posición doctrinaria, abiertamente fascista, pero ese radicalismo cedió pronto el lugar a un espíritu pragmático en el que las estructuras de participación corporativa fueron simplemente asimiladas, sin necesidad de confrontar el marco jurídico y las instituciones liberales vigentes formalmente. En otras palabras, si bien las ideas corporativistas y fascistas tuvieron una influencia considerable, los regímenes populistas latinoamericanos recurrieron a éstas básicamente con el propósito de impulsar la modernización política, promoviendo la participación organizada de los nuevos sectores laborales y populares que el desarrollo industrial y la urbanización habían traído consigo. Por los años en que tuvo lugar, probablemente el régimen de Vargas fue el que más abierta y formalmente adoptó una ideología fascista. En el caso de Cárdenas, su régimen tuvo una inclinación socialista que lo alejó desde un principio del fascismo. Las ideas y doctrinas del Justicialismo de Perón también fueron expresamente fascistas, pero como su gobierno se estableció después del fin de la Segunda Guerra Mundial, la confrontación con el modelo liberal tuvo que ser dejada de lado.

En todo caso, las ideas corporativistas resultaron un valioso instrumento para lograr la incorporación de los principales sectores sociales —campesinos, obreros, grupos populares urbanos, empresarios y militares— mediante una nueva estructura institucional que permitió renovar y ampliar los mecanismos de participación y legitimación política. Bajo la tutela del Estado, que prácticamente la había creado y protegido, proliferó una estructura de organizaciones sindicales, cámaras, asociaciones y movimientos populares. Así nacieron los partidos hegemónicos y las grandes coaliciones o frentes populares que habrían de impulsar el cambio, tales como el Partido de la Revolución Mexicana, de Cárdenas, el Estado Novo, de Vargas, el Partido Justicialista, de Perón, el Frente Popular en Chile, el APRA y el Frente Democrático en Perú, entre otros. De modo vertical y centralizado, el Estado promovió las nuevas formas de organización, no de los ciudadanos sino de los sectores, estableciendo las bases de una política de masas centrada en el monopolio y el control estatales, acorde con las condiciones de atraso de la sociedad y las inclinaciones autoritarias predominantes. La adopción de estas fórmulas corporativistas modificó de manera sustantiva la estructura política, particularmente el sistema de partidos, penetrando en toda la sociedad civil y la opinión pública. Simultáneamente, por su carácter autoritario, en esta compleja estructura de organizaciones y asociaciones predominó un ejercicio patrimonial del poder, estableciéndose una red de relaciones clientelares basadas en lealtades personales y políticas. Sin embargo, estas organizaciones *de facto* no se propusieron modificar la estructura formal del sistema político, que preservó el marco jurídico liberal y

republicano, salvo en casos excepcionales que no perduraron. Por la importancia que tuvieron las ideas corporativistas en esta etapa, se hace necesario revisar este tema, que tuvo también amplias repercusiones en la renovación de la cultura política, las relaciones entre gobernantes y gobernados, y las formas generales de integración de las sociedades latinoamericanas que enfrentaban el imperativo de su modernización.

Por otra parte, el tema del corporativismo ha conocido un renacimiento en las últimas décadas, a partir de 1970, debido no a las exigencias autoritarias del fascismo sino a las diversas formas de representación que se han desarrollado en los países capitalistas más avanzados. A partir del análisis de los *grupos de interés* y como resultado de las deficiencias del sistema de partidos y la representación parlamentaria, Schmitter, Lehmbruch, Shreek, Panitch y Jessop, entre otros, han desarrollado una teoría en torno a una nueva forma de corporativismo: *el corporativismo societal*.<sup>1</sup> Por medio de diversas formas de representación, se ha configurado un nuevo "modelo de orden asociativo", que tiene un carácter fundamentalmente corporativo y que se distingue de los principios de coordinación social típicamente liberales. Estas nuevas formas, que se denominan neocorporativas, tienen una relación lejana con las ideas del corporativismo originario y más bien representan un desarrollo de la administración pública contemporánea, cada vez más tecnocrática, especializada y compleja, propia del capitalismo avanzado. Existe el problema, como se verá más adelante, de descubrir hasta qué punto estos mecanismos de representación de los grupos de interés privados, característicos del corporativismo societal, vulneran los principios liberales de representación y supervisión ciudadana en los asuntos de interés público. Estas formas de corporativismo requieren de condiciones de autoregulación y supervisión estatal pero, al mismo tiempo, pueden describirse como formas de "colonización" del aparato estatal, por parte del interés privado, que eluden los mecanismos tradicionales de supervisión democrática y transparencia de los asuntos públicos.

Por último, conviene señalar que estas tendencias hacia el corporativismo societal en las sociedades avanzadas tienen particular relevancia a la hora de evaluar las tradiciones y las formas de organización corporativista que aún subsisten en América Latina, y que han mostrado una extraordinaria flexibilidad y

<sup>1</sup> Publicada originalmente en 1979, destaca la compilación realizada por P.C. Schmitter y G. Lehmbruch (eds.). *Neocorporativismo I: más allá del Estado y del mercado*, Alianza Editorial, México, 1992; poco más tarde, en 1982, apareció un segundo volumen coordinado por P.C. Schmitter, G. Lehmbruch y W. Streeck. *Neocorporativismo II*, Alianza Editorial, México, 1992. Junto con los estudios precursores de R.E. Pahl y J.T. Winkler, en torno al corporativismo en Gran Bretaña, esta recopilación constituye una referencia obligada sobre el tema.

capacidad de adaptación. Se plantea aquí una serie de cuestiones de gran relevancia en lo que se refiere al proceso de transición democrática. Por una parte, cabe preguntarse cómo habrán de transformarse los grandes partidos dominantes en el contexto de procesos electorales realmente competitivos, y cuál debe ser su papel en la transición democrática. En ese contexto, también es importante precisar cuál será el destino de las grandes organizaciones corporativas, que antes formaban parte de los partidos hegemónicos, ante las exigencias de un sistema más democrático basado en el pluralismo y la competencia. Hay que preguntarse cuál es el camino que permitirá fortalecer un sistema de partidos plural y efectivo compatible con la democracia ciudadana.

Otras cuestiones se plantean en relación con la capacidad que tienen las frágiles democracias latinoamericanas para manejar la influencia de los grupos de interés privados, muchos de ellos transnacionales, cada vez más poderosos y en búsqueda de acceder a formas de representación directa en el ámbito público, en donde se definen las políticas relevantes que afectan sus intereses. En este campo es importante evaluar si el aparato estatal de control puede transformarse paulatinamente en un corporativismo societal que se apoye en formas de asociación más autónomas, plurales y competitivas. Es importante cuestionar si las nuevas formas de representación de los grupos de interés representan un riesgo que puede adular los mecanismos de participación y supervisión ciudadana, si constituyen un reforzamiento de las tendencias autoritarias del sistema, y si representan un riesgo para la estabilidad política y la definición democrática de las políticas públicas. Es necesario preguntarse cómo podrán regularse estas nuevas formas de representación, para asimilarlas y hacerlas compatibles con el proceso de transición democrática, por medio de la reglamentación establecida por el poder Legislativo y el Estado. Por estas razones se ha procurado hacer un análisis detallado del corporativismo actual y sus posibles repercusiones en el ámbito de la política en América Latina.

En resumen, en el estudio del corporativismo se abordan dos aproximaciones. Primero, se plantea su definición como doctrina política conservadora y antiliberal, originada a finales del siglo XIX, y que posteriormente se asocia con los regímenes fascistas de la década de 1930. Después se aborda como un nuevo fenómeno, relacionado con las técnicas organizacionales de la sociedad capitalista avanzada y la operación de un subsistema complementario a la democracia liberal contemporánea. Si bien el neocorporativismo actual aparece como un fenómeno alejado de las doctrinas originales, en el ámbito político está relacionado con el principio de representación funcional y, por tanto, con una visión jerárquica y organicista de la sociedad ajena a los valores liberal-democráticos. Bajo el conservadurismo anacrónico de los fundadores, se reivindicaba una visión estatista y autoritaria; en su nueva formulación, esa concepción está también en la base de las tendencias corporativistas de la so-

ciudad contemporánea. Por eso es necesario revisar sus antecedentes y determinar las conexiones que existen entre las viejas doctrinas y el corporativismo tecnocrático de nuestros días.

En la primera parte de este apartado se hará una breve recapitulación de la historia del corporativismo, del contexto intelectual y político en el que surgió, de sus conceptos centrales, de las posiciones de la iglesia católica y de la asimilación de las ideas corporativistas por parte del fascismo. En la segunda parte se abordará el fenómeno del neocorporativismo, y los estudios que ha generado, para destacar su problemática general y algunas definiciones básicas. Se plantearán algunas cuestiones acerca de las similitudes y diferencias entre el viejo y el nuevo corporativismo, entre las premisas corporativistas y los principios democráticos. Posteriormente, a la luz de los elementos antes definidos, abordaremos el tema del corporativismo en América Latina. En este terreno el estudio del corporativismo latinoamericano es una referencia obligada. Como ya hemos señalado, los regímenes populistas de Brasil, México y Argentina se vieron acompañados de un proceso sistemático de corporativización de la sociedad, como una iniciativa de modernización impuesta desde arriba por medio de un aparato estatal autoritario. Más aún, esta forma de corporativismo ha sido analizada por los autores del neocorporativismo para desarrollar un contraste respecto de las modalidades del corporativismo societal. La herencia de este corporativismo autoritario tiene todavía un peso considerable en la vida política contemporánea de los países de América Latina. Para terminar el capítulo haremos un análisis detallado del caso mexicano, lo que permitirá profundizar en la aplicación del marco teórico e histórico.

## 2.1 EL CORPORATIVISMO COMO DOCTRINA POLÍTICA

La historia del corporativismo es elusiva. Su desarrollo es particularmente difícil de seguir, en parte por la posición secundaria y marginal que siempre tuvo. El desarrollo de las ideas corporativistas pertenece a la historia política europea de la segunda mitad del siglo XIX. Es precisamente entre 1870 y 1900 que éstas alcanzan una formulación doctrinaria abierta y sistemática en la obra de autores como Kettler y Hitzte, en Alemania, y La Tour du Pin y De Mun, en Francia.<sup>2</sup> A partir de entonces fue adoptado por una serie muy diversa de autores y escuelas, aunque su evolución fue irregular y fragmentaria. Además, su desafortunada asociación con el fascismo completó su descrédito. No obstante, ha sobrevivido como influencia encubierta y sin nombre. Si atendemos a

<sup>2</sup> Cfr. R.H. Bowen. *German Theories of the Corporate State*, Whittlesey House, Nueva York, 1947 y M.H. Elbow. *French Corporative Theory, 1780-1948*, Octagon, Nueva York, 1966.

los autores neocorporativistas actuales, ha regresado a la escena política por la puerta trasera, en términos estrictamente pragmáticos, como subsistema que norma y orienta la representación e intermediación de los grupos de interés, esencial para el funcionamiento de la sociedad contemporánea.

Si bien sus orígenes se remontan a la ley romana y la filosofía católica medieval, el proceso de su formación doctrinaria se produce, como se ha dicho, en la segunda mitad del siglo XIX. Su mayor influencia política la alcanzó poco después, entre 1920 y 1940, en asociación con esa ola de autoritarismo político que recorrió Europa durante el periodo de entreguerras. Un primer conjunto de ideas vagamente corporativistas se localiza en la obra de los filósofos idealistas alemanes. Fichte, por ejemplo, concibió la teoría de un "Estado comercial cerrado" y sus "grupos funcionales naturalmente constituidos". A. Müller, por su parte, desarrolló teorías políticas de corte corporativo en oposición directa al constitucionalismo liberal. Asimismo, Hegel definió una visión corporativista de la sociedad en su "teoría orgánica del Estado".<sup>3</sup>

Otra fuente original de las ideas corporativistas se encuentra en los trabajos de los precursores del socialismo, como Saint-Simon y Fourier, Blanc y Proudhon, quienes desarrollaron una visión crítica de la economía capitalista y el Estado liberal.<sup>4</sup> Entre 1848 y 1870, los primeros intentos por presentar al corporativismo como una alternativa política, asumida por una serie de autores conservadores, pusieron de manifiesto claramente su filiación política al inclinarse por la restauración del *ancien régime*. La inestabilidad provocada por las revoluciones de 1848 y el crecimiento amenazante del movimiento socialista, fueron razones más que suficientes para provocar una reacción conservadora en contra del constitucionalismo liberal y sus aspiraciones democráticas. En Francia, autores monárquicos y católicos como De Maistre, De Bonald y Keller tomaron la oportunidad y formularon una primera propuesta de políticas corporativistas claramente autoritarias.<sup>5</sup> En Alemania, un antiliberalismo aún más fuerte y firmemente enraizado se expresó en la obra de Merlo y Gerlach.<sup>6</sup> Durante este periodo, esos autores corporativistas se inspiraron en una visión mitológica e imaginaria de la sociedad feudal y en algunos elementos de la filosofía católica medieval. De hecho, su doctrina puede definirse fundamentalmente como una antidoctrina, por su rechazo frontal al individualismo y al igualitarismo democrático, asociados a las doctrinas liberales. Sus ideas se sustentan en una concepción de la sociedad y el Estado como una totalidad orgánica, altamente jerarquizada. Su objetivo fundamental, en

<sup>3</sup> R.H. Bowen. *German Theories...*, *op. cit.*, pp. 27-31 y 39-40.

<sup>4</sup> M.H. Elbow. *French Corporative...*, *op. cit.*, pp. 25-36.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 38-42.

<sup>6</sup> R.H. Bowen. *German Theories...*, *op. cit.*, pp. 58-61.

términos económicos y políticos, es la descentralización por medio del establecimiento de un cuerpo social corporativo que siga el ejemplo tradicional de los gremios (*guilds*). Con base en ese planteamiento, cada industria, oficio o profesión debe organizarse como una corporación, para tener una representación funcional ante el gobierno. Además, se da particular importancia al fortalecimiento de la vida en familia y los valores religiosos como único remedio contra las enfermedades del materialismo y el individualismo de la sociedad moderna.

En Alemania el atractivo político y teórico del corporativismo estuvo basado en dos elementos principales: *a)* el proceso tardío de industrialización y la consecuente debilidad de las instituciones democráticas; y *b)* los intensos sentimientos nacionalistas, provocados por las guerras de liberación nacional encabezadas por la monarquía prusiana contra de la invasión napoleónica, que se asociaron con un rechazo profundo hacia los principios de la Revolución Francesa.<sup>7</sup> Por ejemplo, en relación con el primer punto, conviene señalar que las viejas corporaciones de artesanos, que en Francia fueron abolidas desde 1791, mantuvieron su fuerza en casi toda Alemania hasta bien entrada la década de 1850 y, de hecho, el mercado libre de trabajo no se estableció formalmente sino hasta 1869.

Alemania representa el caso más típico de “modernización conservadora por medio de una revolución desde arriba”. A partir de la fallida revolución de 1848, la aristocracia terrateniente y la burocracia monárquica consolidaron un enorme poder político. Bajo el liderazgo conservador y mediante un poderoso aparato burocrático preexistente, la clase comercial e industrial, débil y subordinada, se vio obligada a aceptar un régimen semiparlamentario. Es en ese modelo particular de modernización en donde se pueden localizar los orígenes del autoritarismo y el fascismo. La vulgarización de la creencia en la superioridad innata de la clase gobernante y la inducción de un amplio consenso antiliberal, se convirtieron en un capital invaluable de los partidos que sostenían un nacionalismo y un racismo extremos, de los regímenes militaristas del Segundo Reich y, en última instancia, del nacional socialismo hitleriano.<sup>8</sup>

La doctrina política más representativa de la época fue, quizá, la que formuló La Tour du Pin (1834-1894). En su obra se muestran las disyuntivas, los compromisos y las limitaciones que enfrentó desde sus orígenes la tradición corporativista. Como miembro de una elite aristocrática e intelectual comprometida con el incipiente movimiento social católico, La Tour du Pin nunca se resignó al inexorable avance de la economía capitalista y las libertades demo-

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>8</sup> Esta es una de las hipótesis centrales de Barrington Moore; *cf.* B. Moore. *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, Península, Barcelona, 1973, pp. 351-366.

cráticas. Permaneció fiel a la vocación ultraconservadora. Desde una visión idealizada del pasado medieval, defendió abiertamente la restauración de las instituciones antiguas, presididas por la monarquía y la iglesia católico-romana.<sup>9</sup> Toda la responsabilidad de los males de la sociedad moderna radicaba en los ideales individualistas y materialistas difundidos por la Ilustración y la Revolución Francesa. La exaltación de la libertad individual y la organización social derivada de ella estaban en la base de la crisis. La secularización y el hedonismo eran las manifestaciones más notorias de esa pérdida de valores que contaminaba todo el organismo social. El liberalismo había sido como una Caja de Pandora que había desatado todos los males que se abatían sobre la sociedad. El único camino para superar la crisis consistía en restaurar los valores y las instituciones tradicionales.

En ese sentido, por ejemplo, La Tour du Pin condenaba el parlamentarismo liberal. En la medida en que estaba basado en el sufragio universal, no debía ser considerado sino como la expresión del "capricho de la turba". En el seno del liberalismo se habían engendrado todas las doctrinas socialistas. La sociedad moderna había equivocado el camino y fatalmente éste conducía hacia el antagonismo social, la anarquía y la destrucción. La armonía social sólo se restablecería mediante los principios de la solidaridad nacional y la práctica de las agrupaciones corporativas, características de los gremios. Sólo bajo el orden jerárquico de la sociedad tradicional, los valores esenciales de la lealtad, la responsabilidad colectiva y el orgullo nacional podían restaurarse. Desde los niveles básicos de la familia y el centro de trabajo, hasta el de los sindicatos obligatorios, las corporaciones y los *Corps d'Etat*, el principio de mayoría debía ignorarse, porque las decisiones acerca del interés verdadero de la colectividad, sin importar su grado de descentralización y autonomía, debían ser tomadas por las autoridades superiores. En la cúspide del sistema de representación funcional estaba la Cámara Corporativa, a cargo de la coordinación del conjunto de las actividades económicas y sociales.<sup>10</sup>

Es importante subrayar algunos de los rasgos del corporativismo de La Tour du Pin. En primer lugar, es claro que su crítica hacia el capitalismo y la sociedad moderna no era una mera condena moral. Su posición era de confrontación con los principios liberales y el proceso de democratización. Además, su defensa de la propiedad colectiva como un derecho básico equivalía a un cuestionamiento irrestricto del derecho liberal a la propiedad privada. Ese radicalismo, esa intransigencia de permanecer fieles a los ideales de una

<sup>9</sup> En esta revisión de las ideas de La Tour du Pin se sigue el análisis desarrollado por M.H. Elbow. *French Corporative...*, *op. cit.*; cfr: particularmente el capítulo III, pp. 78-96.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 68-70.

mitológica restauración medieval, esa incapacidad para reconocer los cambios irrevocables ocasionados por la sociedad industrial, habrían de llevar a los autores corporativistas a asumir una posición de aislamiento y marginalidad. Por ese conservadurismo anacrónico se enajenaron el apoyo del movimiento social cristiano, el cual, si bien era limitado, tenía una base obrera potencialmente poderosa. En Alemania, Italia y Francia la paulatina expansión de los círculos católicos era considerable. Por ejemplo, en 1871, La Tour du Pin y De Mun colaboraron en la fundación de la *Oeuvre des Cercles Catholiques d'Ouvriers*, organización que alcanzó su madurez en 1884. Poco después, como resultado de la cerrazón conservadora de los dirigentes, la membresía empezó a declinar. El fracaso del corporativismo como un partido de oposición viable se hizo todavía más claro cuando no encontró apoyo en la jerarquía eclesiástica del Vaticano.<sup>11</sup>

## 2.2 LA IGLESIA CATÓLICA Y LA CUESTIÓN SOCIAL

Puede afirmarse que la modernización industrial ocasionó, entre muchos otros fenómenos, un profundo proceso de *descristianización* en Europa. “El gran escándalo del siglo XIX, como reconocería más tarde Pío XI, fue el hecho de que la iglesia católica perdió a la clase obrera”.<sup>12</sup> Es también cierto que en ese mismo periodo la iglesia católica estuvo siempre en conflicto con el avance de las libertades modernas. La conquista de las demandas liberales básicas –libertad de creencia, de expresión, de prensa y de educación– socavó significativamente los intereses materiales y espirituales de la iglesia. Particularmente después de 1848, su posición privilegiada empezó a desmoronarse. La confiscación de propiedades eclesiásticas, la disolución de los órdenes monásticos y la abolición de los privilegios del clero fueron cada vez más comunes en Europa. A pesar de la avalancha, el liderazgo del papado y la determinación del clero se revitalizaron de manera notable. Sin embargo, ese nuevo impulso no fue suficiente y la iglesia permaneció insensible a la cuestión social. La alta jerarquía eclesiástica abusó de un conservadurismo anacrónico que condenaba simple y totalmente a la civilización moderna y suspiraba por la restauración.<sup>13</sup> Sin poner atención a la revolución social que estaba teniendo lugar y contando sólo con el apoyo de un clero tradicional de clase media o de origen campesino, la iglesia perdió la oportunidad de establecer su influencia sobre las nuevas masas urbanas de la sociedad industrial. En realidad, como señala

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 78-96.

<sup>12</sup> R.L. Camp. *The Papal Ideology of Social Reform*, Free Press, Glencoe, 1969, p. 4.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 8.

irónicamente Dansette, la clase obrera difícilmente pudo haber sido “des cristianizada” puesto que nació completamente fuera de la cristiandad.<sup>14</sup>

El cambio en este proceso se produjo con el papado de León XIII (1878-1903). Por primera vez en los tiempos modernos, la iglesia romana iba a definir un programa comprensivo en relación con los problemas económicos y sociales. Intelectualmente consciente de los asuntos científicos y sociales, León XIII entendió correctamente la urgencia de la reconciliación entre la iglesia y la sociedad capitalista.<sup>15</sup> El ritmo de la industrialización y la influencia creciente de las doctrinas socialistas sobre la clase trabajadora planteaban un reto que la iglesia católica no podía ignorar. En sus diversas encíclicas referidas a los problemas económicos y políticos, León XIII tomó en consideración los trabajos precursores del pensamiento social católico y sus doctrinas corporativistas. Estuvo particularmente interesado en el desarrollo de los círculos social-católicos fundados por Wilhelm von Ketteller, obispo de Mainz. Éste se había convertido entonces en la figura preeminente del movimiento social-católico europeo. Luego de deshacerse de todo anacronismo medieval y dejando de lado los dogmas doctrinarios, Von Ketteller organizó una exitosa campaña para establecer un programa realista y progresista de reformas parlamentarias y educativas. León XIII adoptó el mismo enfoque pragmático. Sin suscribir ningún modelo alternativo de orden social, enfrentó los asuntos económicos y políticos centrales adaptándose a los hechos consumados del capitalismo y la democracia liberal.<sup>16</sup> A partir de una concepción social derivada de principios morales y la filosofía cristiana, se propuso demostrar la auténtica preocupación de la iglesia por las necesidades y desventuras de la clase trabajadora común.

El objetivo principal de la encíclica *Rerum Novarum* (1891) fue reconocer los derechos de los trabajadores, protegerlos de los abusos tan frecuentes y reclamar mejores salarios y condiciones de trabajo. Aunque en ella se argumenta por una mejor distribución de la riqueza, se enfatiza la justicia del derecho a la propiedad privada y se condena abiertamente, como demagógica e inviable, la exigencia socialista de igualdad social. La sociedad no es el producto de un contrato social entre individuos, sino una entidad viviente que se origina y se gobierna por designios divinos, en la que una jerarquía de autoridad es necesaria, como en la familia, y donde no es posible que los hombres sean iguales. No obstante, en un nivel pragmático y realista, esta encíclica representó un salto hacia adelante. El reconocimiento del derecho de asociación de los trabajadores y, de manera más sorprendente, la demanda de la intervención del

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 4.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 27.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 29.

Estado para implantar la legislación laboral y esquemas de seguridad social, fueron equivalentes a un cambio radical en las doctrinas sociales de la iglesia.<sup>17</sup> El reformismo social de León XIII tuvo importantes repercusiones en las doctrinas corporativistas. En última instancia, el conservadurismo extremo al que éstas se asociaban hizo que el movimiento social católico las rechazara y se alejara de su influencia. A pesar de que León XIII fue sucedido por dos administraciones conservadoras que casi revirtieron sus iniciativas progresistas, no se procuró un acercamiento. Desde un principio fue evidente que la iglesia no adoptaría abiertamente el corporativismo como doctrina y modelo político alternativo. Mucho más tarde, cuando Pío XI en su encíclica *Quadragesimo Anno*, de 1930, propuso lo que denominó un “sano corporativismo”, eso no pasó de ser una mera fórmula; la política social de la iglesia ya se había alejado definitivamente de una propuesta doctrinaria.

### 2.3 FASCISMO Y CORPORATIVISMO

En las primeras décadas del siglo XX el fascismo apareció como una de las manifestaciones ideológicas y políticas más importantes de la época. Realizar una mínima descripción de este fenómeno es indispensable para comprender este accidentado periodo de la historia europea. De hecho, el movimiento fascista fue la manifestación final de una atmósfera de revuelta intelectual y política que se extendió durante varias décadas, cuyas pretensiones no eran menores a las de una “revolución total”.<sup>18</sup> Fue precisamente en esa ola de antiliberalismo que las doctrinas corporativistas experimentaron un renacimiento. Sin embargo, el fascismo representaba una nueva mezcla de ideas, que asimiló y transformó radicalmente la naturaleza del corporativismo originario, utilizándolo sólo de manera fragmentaria y pragmática.

A partir de 1880 el constitucionalismo liberal enfrentó una situación cada vez más difícil. El rápido avance de la industrialización, la competencia imperialista, la Primera Guerra Mundial, la Revolución Rusa y la Gran Depresión de 1929, transformaron paulatinamente el escenario. Tanto el movimiento sindical como los partidos socialdemócratas fueron aumentando su fuerza parlamentaria y sus objetivos revolucionarios. Diferentes regímenes, particularmente en los países meridionales, empezaron a dar muestras de las tensiones y divisiones asociadas a las reformas liberales incompletas. En el terreno internacional, el conflicto de intereses comerciales y las ambiciones imperiales apuntaban

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 141.

<sup>18</sup> Z. Sternhell. “Fascist Ideology”, en W. Laqueur (ed.). *Fascism*, Pelican Books, Londres, 1979, p. 354.

hacia el colapso del comercio liberal y las políticas de no intervención.<sup>19</sup> Ideológicamente, durante este periodo se presenció también la exacerbación, sin precedentes, de los sentimientos nacionalistas. Esta tendencia habría de ser definitiva en los eventos que se produjeron. Además, la revuelta en contra del positivismo y la democracia liberal encontró bases sólidas en los desarrollos de la filosofía y las ciencias. El darwinismo social y las filosofías vitalistas ejercieron una amplia influencia intelectual e inclinaron la balanza hacia el racismo y el culto a la violencia.<sup>20</sup> El conjunto de ideas que eventualmente conduciría al fascismo empezó a formarse desde 1880. Los trabajos de Pareto y Mosca acerca de las elites políticas representaron un elemento muy importante. La generación de 1890 —un destacado grupo de intelectuales compuesto por hombres como D'Anunzio y Corradini en Italia, Barrès, Drumont y Sorel en Francia, y Lagarde, Langbhen y Moeller van der Bruck en Alemania— encabezó la rebelión contra los principios y valores asociados a la sociedad burguesa liberal. Individualismo y racionalismo, materialismo y mediocridad social, igualitarismo y parlamentarismo se volvieron el blanco del ataque. Todos ellos desarrollaron ideas básicas de lo que habría que conocerse después como fascismo. En esta atmósfera mesiánica cargada de neoromanticismo, en la que las profecías de guerra eran ampliamente bienvenidas, se gestó fácilmente una fórmula mágica que resultaría irresistible para los intelectuales, los sectores medios y las clases trabajadoras por igual, la cual consistía en una mezcla de agitación socialista y nacionalismo, y que eventualmente conduciría a la ideología fascista. Por toda Europa, y con bastante anterioridad a 1914, esa generación de intelectuales fue seguida rápidamente por un buen número de sectas nacionalistas y autoritarias.<sup>21</sup>

Además del ataque frontal contra la democracia liberal y el socialismo parlamentario, estos movimientos prosperaron mediante la aplicación de mecanismos típicamente populistas, tal como los hemos definido anteriormente. De manera explícita, estos grupos conservadores antiliberales desarrollaron una clara interpelación popular, exaltando los sentimientos nacionalistas como expresión superior de la identidad entre el pueblo, su entorno geográfico y sus tradiciones culturales. Predicaron la “revolución total” y el advenimiento de una nueva civilización basada en las virtudes del guerrero y el heroísmo, la fuerza física, el espíritu de aventura y las emociones colectivas. Esta visión prometedora de una sociedad que se describía a sí misma como un “nuevo idealismo” y un “movimiento poético”, demostró ser extraordinariamente atractiva para toda la gama de expresiones políticas: socialistas del ala izquierda, sindi-

<sup>19</sup> J. Joll. *Europe Since 1870*, Penguin Books, Reino Unido, 1976, pp. 113-142.

<sup>20</sup> Z. Sternhell. “Fascist Ideology...”, *op. cit.*, pp. 355-364.

<sup>21</sup> *Ibid.*, pp. 339-354.

calistas radicales, anarquistas, corporativistas, nacionalistas y políticos derechistas autoritarios. A la vuelta del siglo ambas expresiones –nacional-socialismo y fascismo– se pusieron de moda; intelectuales tan importantes como Michels, Sorel, Valois y Marinetti pronto asumieron la prédica de la revolución fascista.<sup>22</sup>

Es importante hacer notar que el fascismo, en contraste con el corporativismo tradicional, era una doctrina que veía hacia adelante, hacia el futuro de la nueva sociedad de masas y la plena modernización industrial. Así, el corporativismo se vio obligado a cambiar sus inclinaciones conservadoras. El corporativismo representaba el frente tradicional en contra de la democracia liberal y había desarrollado un valioso modelo alternativo para la administración económica y las relaciones laborales. El fascismo estaba preparado para incorporar estas aportaciones en una ideología política mucho más completa y ambiciosa, basada en una filosofía vitalista y nacionalista que predicaba un nuevo Estado totalitario, destinado a responder a los nuevos desafíos sociales frente a los que la decadente civilización occidental parecía derrumbarse.<sup>23</sup> Desde 1890 la revuelta intelectual y el renacimiento nacionalista que prepararon el terreno para la aparición del fascismo estaban ya presentes, particularmente en Alemania, Italia, Austria-Hungría y los países del este europeo donde la democracia liberal no se había desarrollado plenamente. Bajo estos augurios, la crisis por venir trajo necesariamente enormes y catastróficas consecuencias. Entre 1914 y 1918 la totalidad del escenario europeo sufrió una serie de cambios en una escala sin precedentes. Las rivalidades imperialistas y la exaltación nacionalista condujeron a una guerra prolongada, al final de la cual el mundo difícilmente podía reconocerse. En esos años se presenció no sólo el colapso final de los tres mayores supervivientes del antiguo régimen –la Rusia zarista, el Imperio Austro-Hungaro y la Alemania Imperial– sino también la emergencia del primer régimen socialista establecido en Rusia por una revolución soviética.<sup>24</sup> El Tratado de Versalles logró un acuerdo sumamente frágil bajo el cual las principales exigencias nacionalistas y los conflictos políticos permanecieron sin solución. La guerra y su resultado final sólo contribuyeron a confirmar el diagnóstico acerca del liberalismo y la democracia. Si durante el periodo inmediatamente anterior a 1914 el fascismo representó sólo una ideología atractiva y de moda entre los intelectuales, después de 1918 asumió la perspectiva de convertirse en un movimiento de masas.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> *Ibid.*, pp. 364-371.

<sup>23</sup> L. Incisa. "Corporativismo", en N. Bobbio *et al.* *Diccionario de política*, 2 vols., Siglo XXI Editores, México, 1991, vol. I, pp. 372-377.

<sup>24</sup> J. Joll. *Europe...*, *op. cit.*, cap. 8, pp. 196-238.

<sup>25</sup> Z. Sternhell. "Fascist Ideology...", *op. cit.*, pp. 368-379.

Con base en un análisis comparativo de los distintos regímenes fascistas, se han identificado las condiciones que hicieron posible este tipo de regímenes totalitarios. En ambos extremos del espectro político –desde las bien establecidas democracias del norte de Europa hasta las dictaduras militar-burocráticas de los países balcánicos– las condiciones políticas no favorecían el desarrollo del fascismo. En el primer caso, una compleja red de grupos y asociaciones, un sistema de gobiernos locales autónomos, una democratización progresiva del sufragio y el bien preservado prestigio de las elites políticas, impedían la generalización de una imagen negativa del parlamentarismo. En el segundo caso, la ausencia de un grado mínimo de libertad política y la presencia de partidos nacionalistas autoritarios bloqueaban las oportunidades para el desarrollo de movimientos nuevos. Por tanto, fue precisamente en aquellos países que se encontraban a medio camino entre la democracia y la dictadura tradicional donde el fascismo encontró un ambiente más favorable.

Países en los que el sufragio más o menos amplio fue introducido antes de que se desarrollara el ‘arte de la asociación’ de que hablara Tocqueville, países con una gran población rural económicamente dependiente de terratenientes burgueses y oligárquicos, sociedades con una gran población rural analfabeta, y en las que además una burocracia centralizada de tipo napoleónico hacía a los gobiernos locales totalmente dependientes de la administración central; en tales sociedades, una forma corrupta de políticas semiliberales y semidemocráticas, con elecciones manipuladas, que producían representantes profundamente dependientes del gobierno que había hecho posible su elección, eran blanco fácil de la crítica.<sup>26</sup>

El periodo de entreguerras trajo consigo una serie de condiciones que prepararon el terreno para el asalto contra la democracia liberal. La guerra misma y los conflictos internacionales no resueltos fueron prueba suficiente de las deficiencias del sistema liberal. La crisis económica de la década de 1920 hizo aún más explosiva la situación social. Recesión económica, inflación creciente, desempleo masivo, junto con la amenaza de la revolución socialista, sugerían la crisis final del sistema capitalista.<sup>27</sup> Fue un periodo de extraordinaria movilidad social en el que los sectores medios y los pequeños propietarios se sintieron particularmente amenazados. La atmósfera política no podía haber sido más favorable para un movimiento extremista y populista como el fascismo, un movimiento político típicamente tardío, para nada comprometido con el desacreditado sistema de partidos políticos representados en el parlamento.

<sup>26</sup> J.J. Linz. “Some Notes Toward Comparative Study of Fascism in Sociological Historical Perspective”, en W. Laqueur (ed.). *Fascism...*, *op. cit.*, p. 40.

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 51-56.

Nosotros definimos al fascismo [dice Linz] como un movimiento hipernacionalista, frecuentemente pan-nacionalista, antiparlamentario, antiliberal, anticomunista, populista y por tanto antiproletario, parcialmente anticapitalista y antiburgués, anticlerical, o al menos, no clerical, con el propósito de una integración social a través de un solo partido y la representación corporativa, no siempre igualmente enfatizada; con un estilo y una retórica distintivos, que descansaba en el activismo de cuadros listos para la acción, combinada con la participación electoral, para tomar el poder con metas totalitarias, mediante una combinación de tácticas legales y violentas.<sup>28</sup>

Esta definición expresa con mucha exactitud el carácter “anti” del fascismo, así como la importancia de un “estilo y una retórica distintivos” que demostraron ser particularmente atractivos para los jóvenes, cualquiera que fuese su clase o grupo social.

No sería correcto considerar como fascistas a todas las dictaduras militares y oligárquicas que surgieron durante este periodo. Sin embargo, es también evidente que el fascismo italiano y el nacional-socialismo alemán fueron tan sólo la manifestación más extrema de la ola de regímenes autoritarios y movimientos nacionalistas que dominaron el panorama europeo durante el periodo. Para 1926, Italia, España, Portugal y Austria estaban bajo regímenes fascistas o semifascistas, por no hablar de otros países del este europeo y los Balcanes, como Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Rumania y Yugoslavia, mayoritariamente bajo dictaduras tradicionales que mostraban una clara afinidad con la ideología fascista.<sup>29</sup> Intelectuales y distinguidos políticos franceses, como Déat, Drieu de la Rochelle, Hervé o Doriot, el *Rex Movement* en Bélgica y la militancia de personalidades tan brillantes como De Man o Sir Oswald Mosley, el ministro más joven del gabinete de McDonald, Primer Ministro Británico, eran una prueba más de la penetración de la ideología fascista incluso en las sociedades más sólidamente democráticas.<sup>30</sup>

Más allá del hecho de que no existen investigaciones específicas acerca del desempeño económico y las alianzas de clase en los regímenes fascistas, lo importante es subrayar que el corporativismo se presentó como una fachada conveniente para sus aspiraciones totalitarias. De hecho, el fascismo dio origen a un nuevo tipo de corporativismo, el “corporativismo dirigista”, que se apartó rápidamente de la herencia ética y política del corporativismo católico tradicional.<sup>31</sup> Esta nueva visión corporativa se expresó en las obras de Alfredo Rocco y Ugo Spirito, el primero Ministro de Economía del gabinete de Musso-

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>29</sup> S.G. Payne. “Fascism in Western Europe”, en W. Laqueur (ed.). *Fascism...*, *op. cit.*, pp. 300-321.

<sup>30</sup> Z. Sternhel. “Fascist Ideology...”, *op. cit.*, p. 353.

<sup>31</sup> L. Incisa. “Corporativismo”, *op. cit.*, p. 375.

lini. Ambos operaron, en primer término, la reconciliación entre el corporativismo y la industrialización; el objetivo prioritario del régimen italiano era el desarrollo económico por medio de la “disciplina integral, orgánica y unitaria de las fuerzas productivas”, dominadas por el Consejo Nacional de las Corporaciones. Fue en sus políticas corporativas donde el fascismo mostró con mayor claridad su tendencia totalitaria. Su objetivo central era la imposición de un rígido aparato de subordinación y control de todos los sectores productivos. Se trataba de un sistema monolítico que pretendía “un experimento grandioso de unificación industrial y comercial”, en palabras de Spirito. La evolución del corporativismo italiano, entre 1926 y 1939, que culminó con la sustitución de la Cámara de Diputados por la Cámara de los *Fascios* y las Corporaciones, muestra con toda claridad el carácter estatista y totalitario del régimen mussoliniano. Los ideales de la representación funcional y la autonomía de las corporaciones, de la solidaridad y la armonía orgánica de la sociedad, fueron convertidos en instrumentos para incrementar la eficacia económica y política del Estado fascista.

En realidad, las políticas corporativistas se desarrollaron con mayor consistencia en los países donde el fascismo no triunfó plenamente, como en la Francia de Vichy o en Austria, donde había una tradición firmemente enraizada.<sup>32</sup> Sin embargo, el hecho mismo de la implantación prolongada de una economía de guerra y la consecuente expansión de la intervención económica del Estado, junto con la crisis ideológica del modelo liberal, trajo como consecuencia el avance de los mecanismos de representación corporativa. A la regulación del comercio internacional, el control del tipo de cambio y la ampliación de las leyes de protección social ya vigentes, se añadió la planeación y la racionalización general, la intervención directa del Estado en sectores vitales de la economía, además del control de precios y salarios, entre muchas otras iniciativas. El grado en que la crisis del liberalismo fue reconocida y el amplio atractivo de que disfrutaron las doctrinas corporativistas durante el periodo de entreguerras se confirma con la variedad de autores que, aparte de las ideologías fascistas, vieron en estas doctrinas una solución a los problemas de la nueva era. Desde 1926, por ejemplo, Keynes reconocía la ficción de las políticas del *laissez faire* y defendía la necesidad de una intervención económica estatal más abierta.<sup>33</sup> En 1952 recomendaba expresamente medidas de tipo corporativista como remedio a los problemas de la relación entre el Estado y los grupos de interés. También en Inglaterra, desde una tradición izquierdista bien definida, el *Guild*

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 374.

<sup>33</sup> Citado por J. Joll. *Europe Since 1870...*, *op. cit.*, pp. 325-326; *cf.* también P.C. Schmitter. “Still the Century of Corporatism?”, en P.C. Schmitter y G. Lehmbruch (eds.). *Trends Toward Corporatist Intermediation*, Sage Publications, Londres, 1979, pp. 25-26.

*Socialism*, autores como G.D.H. Cole y S.G. Hobson desarrollaron un modelo económico y político muy cercano a las propuestas planteadas por el corporativismo continental.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial y el triunfo de las democracias occidentales sobre los países del Eje, el fascismo como doctrina política, y con éste el corporativismo, cayeron en el desprestigio y el olvido. Los principios y las instituciones de la democracia liberal volvieron a asumirse como el paradigma político central de Occidente, ahora bajo la hegemonía de Estados Unidos y ante el desafío del bloque socialista soviético, con lo que se redefinió la lógica de las relaciones internacionales, dominadas por la Guerra Fría y el antagonismo entre el capitalismo y el comunismo. Con la excepción de la longeva dictadura de Salazar, en Portugal, el corporativismo prácticamente desapareció del discurso político de la posguerra. No obstante, como se verá en seguida, como resultado de la profunda transformación económica y social que había generado la guerra, en el propio seno de las sociedades occidentales más avanzadas empezaron a generarse estructuras institucionales que recurrían a formas de representación funcional, donde las políticas públicas eran acordadas por medio de organizaciones cupulares de representación tripartita y donde la sociedad quedaba representada de manera sectorial y funcional. Este proceso fue paralelo al surgimiento del modelo del Estado de bienestar, que se generalizó en los países europeos como resultado de los avances de las políticas socialdemócratas y las nuevas formas que adoptó el capitalismo avanzado.

## 2.4 RETORNO DEL CORPORATIVISMO

Durante la década de 1970, diversos autores coincidían al constatar una sorprendente correspondencia entre la nueva dinámica de los grupos de interés en las democracias liberales y los principios de la representación funcional del corporativismo. Un conjunto de fórmulas y modelos más bien incómodos, tales como la “democracia consociacional” o la “política centrípeta”, procuraban describir el fenómeno, pero inevitablemente surgió la combinación más improbable y paradójica: el corporativismo liberal o societal. Una serie de ensayos precursores, debidos a Gerhard Lehmbruch, Ray Phal, Jack Winkler, Leo Panitch y Philippe Schmitter;<sup>34</sup> entre otros, inauguró una corriente de análisis político que pronto se identificó bajo el término de “neocorporativismo”. Para estos autores, para decirlo de manera esquemática, los principios y mecanismos de la representación funcional, base de las doctrinas corporativistas, tienen una función sustantiva en el funcionamiento político de las sociedades

<sup>34</sup> Cfr. *supra*, nota 1, p. 69.

avanzadas. Las necesidades organizativas del capitalismo contemporáneo y del Estado de bienestar han generado formas de intermediación de intereses y de representación funcional típicamente corporativas.

En un ensayo que se volvió clásico, Schmitter analizó las ideas precursoras de Mihail Manoïlesco, sociólogo rumano que en la década de 1930 anunciaba el advenimiento de la sociedad corporativa.<sup>35</sup> Desde una perspectiva específicamente europea, preveía que la contradicción de clases sería suplantada por un nuevo conflicto, la lucha entre países avanzados y países atrasados. Para estos últimos, la única posibilidad de desarrollo dependía de la aplicación de un modelo corporativista, modelo de modernización desde arriba, impuesto por medio de los aparatos de un Estado autoritario. A este respecto destaca el paralelismo de algunas de sus ideas con la problemática y los conceptos que, tres lustros más tarde, desarrollaría la ciencia social latinoamericana. La problemática económica de la relación *centro-periferia*, desarrollada por la escuela de la CEPAL, y la crítica de las condiciones de subdesarrollo planteada por la teoría de la dependencia en las décadas de 1950 y 1960, tuvieron en Manoïlesco a un precursor seguramente desconocido. En la medida que el modelo corporativo probara su eficacia en los países atrasados, se daría una paulatina corporativización de las sociedades avanzadas. Por medio de un desplazamiento de los valores sociales y morales, del resurgimiento de la solidaridad nacional, surgiría un “corporativismo puro” o “societal”, como respuesta de las sociedades avanzadas ante el avance de las sociedades periféricas. La originalidad del pensamiento de Manoïlesco radica en dos puntos centrales, como lo ha destacado Schmitter. Por una parte, relacionó el modelo corporativista con el problema de la modernización y el desarrollo de los países atrasados, estableciendo incluso una tipología dinámica. Por la otra, previó con extraordinaria exactitud el papel central que desempeñaría la intermediación de intereses en el capitalismo avanzado. Estas dos ideas hacen de Manoïlesco un precursor evidente del pensamiento neocorporativista.

En 1947, R.H. Bowen, un destacado historiador de las doctrinas corporativistas alemanas, escribía:

Aunque la mayoría de los “Estados corporativos” establecidos en años recientes han sido barridos junto con los regímenes autoritarios que los sustentaban, no se sigue que el “corporativismo”, como doctrina o como tendencia objetiva, haya cesado de ser un rasgo significativo en el ambiente del siglo veinte. El fascismo italiano y el nazismo alemán están en ruinas, pero muchas de las fuerzas económicas y culturales que los produjeron no han cesado de operar.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> P.C. Schmitter. “Still the Century of Corporatism?”..., *op. cit.*, pp. 7-52.

<sup>36</sup> R.H. Bowen. *German Theories...*, *op. cit.*, p. 7.

Actualmente las tendencias hacia el corporativismo han sido ampliamente reconocidas. Como una primera definición, éste se identifica como un subsistema político que integra a los principales grupos socioeconómicos en un aparato de representación funcional, sancionado y administrado por el Estado, con el propósito de acordar políticas macroeconómicas, particularmente la salarial. De acuerdo con esta definición básica, hay consenso en el escenario europeo acerca de cuáles son los países con mayor grado de corporativismo funcional. Destacan Austria, Alemania, Suecia y los Países Bajos; seguidos muy de cerca por Suiza, Gran Bretaña y los países escandinavos. La amplitud y la diversidad de formas de representación corporativa no causan ya sorpresa, pues como observaba L. Panitch desde 1976, “En el nivel ideológico, entre el catolicismo, el conservadurismo liberal y la social-democracia –las tres mayores ideologías gobernantes de Europa Occidental– hay una afinidad común hacia el pensamiento corporativista”.<sup>37</sup>

Los orígenes de esta afinidad se ubican en las transformaciones realizadas en las sociedades capitalistas avanzadas a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial. Ante la economía de guerra y los compromisos sociales del Estado de bienestar que se implantó después, ante la constante innovación tecnológica del aparato productivo y administrativo de la sociedad, se produjo uno de los fenómenos distintivos de las sociedades democrático-liberales: la expansión masiva del papel del Estado en todos los aspectos de la vida social. Las relaciones y límites entre el Estado y la sociedad civil se redefinieron. De manera gradual pero fatalmente, se desdibujaron las líneas entre las esferas de lo público y lo privado, socavando una de las premisas de la sociedad liberal. El modelo ideal de la democracia liberal, basado exclusivamente en la participación ciudadana del individuo, quedó ampliamente rebasado por la evolución histórica del capitalismo, dominado en lo externo por su ampliación imperialista, y los conflictos que esta expansión produjo, y en lo interno por una creciente intervención económica y social del Estado y el surgimiento de las grandes organizaciones propias de una sociedad de masas.<sup>38</sup>

Las tendencias monopólicas y transnacionales del desarrollo económico han rebasado los mecanismos de regulación del libre mercado; la complejidad creciente de la organización burocrática han hecho inoperantes los principios y las instituciones democráticas tradicionales. El sistema de partidos políticos está en problemas debido a un proceso agudo de “desagregación de intereses”. Los gobiernos están sufriendo una “sobrecarga” sistemática. A pesar de la politización de muchos grupos y asuntos sociales, los sistemas electorales

<sup>37</sup> L. Panitch. “The Development of Corporatism in Liberal Democracies”, P.C. Schmitter y G. Lhembruch (eds.). *Trends Towards Corporatist Intermediation...*, op. cit., p. 127.

<sup>38</sup> *Ibid.*, pp. 129-131.

invariablemente enfrentan una apatía generalizada y votaciones de carácter plebiscitario. Como consecuencia de la creciente centralización y complejidad del proceso de toma de decisiones, el poder efectivo del parlamento se ha reducido de manera considerable. Intereses privados y corporativos han penetrado la administración pública, conduciendo a la formación de poderosos núcleos burocráticos y redes clientelares cuya operación en asuntos de interés general escapa a las formas tradicionales de control democrático. Desde mediados de la década de 1960, una paulatina innovación de las técnicas de administración, planificación económica y toma de decisiones, se estableció como una seria amenaza de las premisas y mecanismos de la democracia liberal. De hecho, bajo diferentes pretextos de eficiencia y realismo político, gran variedad de modelos académicos y programas políticos cuestionan de manera explícita y directa los principios fundamentales de la soberanía popular y la igualdad política. En la escena contemporánea términos como “corporativismo”, “estatismo autoritario” o “autoritarismo burocrático” se han vuelto los nombres comunes de esta amenaza.<sup>39</sup>

Los cambios actuales de la sociedad capitalista avanzada plantean un reto inevitable. Si se han de preservar sus valores y axiomas, el liberalismo democrático tiene que producir un nuevo modelo operacional del quehacer político, adecuado a las condiciones del capitalismo occidental contemporáneo. Macpherson ha mostrado hasta que punto el modelo del “pluralismo elitista” evidencia la crisis latente de la democracia liberal y representa un franco abandono de las metas y principios básicos que inspiraron su visión originaria.<sup>40</sup> Teóricamente, dicho modelo, desde Schumpeter a Dahl, descansa en una analogía entre política y mercado, en donde las elites políticas y los ciudadanos concurren al libre mercado de las elecciones, con sus respectivas ofertas y demandas. En la práctica, el modelo está basado en la generalización de la apatía y el poder incondicionado de un aparato corporativo en el que los representantes de los grupos de interés privados más fuertes, junto con la elite burocrática, deciden acerca de los asuntos públicos sin rendir cuentas o sin ser supervisados por el poder legislativo. Para Macpherson, este modelo político, realista y pragmático, hace tiempo que pasó a ser una doctrina apologética y justificatoria que conducirá a la bancarrota moral y la crisis política. El dilema actual para la democracia liberal consiste en generar un nuevo modelo operativo de participación política, más abierto y democrático, o aceptar resig-

<sup>39</sup> N. Poulantzas. *Estado, poder y socialismo*, Siglo XXI Editores, México, 1979, pp. 200-218.

<sup>40</sup> C.B. Macpherson. *The Real World of Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 1972, pp. 46-47.

nadamente la erosión de sus principios con el riesgo subsecuente de caer en la justificación de un franco autoritarismo.<sup>41</sup>

Este es el contexto en que se presenta el regreso del corporativismo. Se trata más que del surgimiento de una doctrina política, de la definición de un campo problemático y un conjunto teórico-instrumental para el análisis de uno de los fenómenos políticos más significativos de la sociedad actual. Los autores neocorporativistas se han empeñado en definir operativamente un campo de las relaciones políticas, el de la representación y la intermediación de intereses, esfera de contacto esencial entre la sociedad y el Estado, campo central de la gestión pública. En este sentido, es necesario señalar que el neocorporativismo tiene, al menos en sus autores más destacados, una vocación crítica, crítica de aquellas tendencias del capitalismo contemporáneo que apuntan al desconocimiento de los principios y metas de la tradición liberal. Su obra representa un penetrante análisis de las tendencias autoritarias que existen en las sociedades capitalistas avanzadas y en desarrollo, orientadas hacia un autoritarismo tecnocrático. Esta crítica distingue al neocorporativismo de sus antecesores y, de hecho, viene a llenar un vacío en el terreno de la investigación y la teoría política. Para Schmitter, la hipótesis central del neocorporativismo es la siguiente:

La corporativización de la representación de intereses está relacionada con ciertos imperativos básicos o necesidades del capitalismo para reproducir las condiciones de su existencia y acumular continuamente más recursos. Las diferencias en la naturaleza específica de estos imperativos o necesidades en el desarrollo institucional y el contexto internacional del capitalismo, especialmente cuando ellos afectan el patrón de conflicto de los intereses de clase, dan cuenta de la diferencia de orígenes entre las formas estatales o societales del corporativismo.<sup>42</sup>

Para precisar el campo específico de las teorías neocorporativistas conviene citar también esa doble definición en la que se contrastan los conceptos de corporativismo y pluralismo:

Pluralismo: "Sistema de representación de intereses en el cual las unidades constitutivas están organizadas en un número no especificado de categorías múltiples, voluntarias, competitivas, no jerárquicamente organizadas y autodeterminadas (como tipos o rangos de intereses), que no están especialmente licenciadas, reconocidas, subsidiadas, creadas o controladas de otra manera en la selección de sus líderes o la

<sup>41</sup> C.B. Macpherson. *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 1977, pp. 77-92.

<sup>42</sup> P.C. Schmitter: "Still the Century of Corporatism?"..., *op. cit.*, p. 24.

articulación de sus intereses por el Estado, y que no ejercen monopolio de actividad representativa dentro de sus categorías respectivas”.

Corporativismo: “Sistema de representación de intereses en el que las unidades constitutivas están organizadas dentro de un número limitado de categorías obligatorias, no competitivas, jerárquicamente ordenadas y funcionalmente diferenciadas, reconocidas o licenciadas (cuando no creadas) por el Estado, y con garantía de un monopolio deliberado de representatividad dentro de sus respectivas categorías, a cambio de cumplir con determinados controles sobre la selección de los líderes y la articulación de demandas y apoyos”.<sup>43</sup>

Esto conduce a la diferenciación enunciada por Schmitter entre dos formas básicas: el *corporativismo societal* y el *corporativismo estatal*. Si partimos de la definición general en el sentido de que las unidades básicas de un sistema de representación de intereses son las organizaciones, conviene analizar las características principales de éstas, planteando de manera disyuntiva los dos escenarios en que se presentan. En un sistema corporativo las organizaciones tienen un *número limitado*, sea por acuerdo entre ellas o por la imposición del Estado; constituyen un *sistema singular*, establecido por la libre competencia, o por la erradicación estatal de otras asociaciones múltiples o paralelas; son *obligatorias, de facto*, por la diferenciación social espontánea de las actividades y servicios, o *de jure*, por las leyes federales del trabajo decretadas por el Estado; son *no competitivas*, por acuerdo voluntario y negociado entre ellas, o por mediación, arbitraje y represión del Estado; están *jerárquicamente ordenadas*, como resultado de la expansión burocrática de las asociaciones y federaciones, o como dependencias centralizadas y administrativas decretadas por el Estado; están *funcionalmente diferenciadas*, por acuerdo voluntario o decreto estatal, que las encuadradas en categorías; tienen *reconocimiento del Estado*, como resultado de una exigencia política conquistada desde abajo, o como mecanismo de control del Estado para condicionar su existencia y su operación; tienen un *monopolio de representación*, conquistado de modo independiente, o concedido condicionalmente por el Estado; y por último, tienen *control de la selección de sus líderes* y del proceso de articulación de intereses, logrado por consenso de metas y procedimientos, o impuesto asimétricamente por el poder estatal.<sup>44</sup>

Esta *definición comparativa* apunta las diferencias fundamentales entre la experiencia europea, cuyo corporativismo está basado en la teoría y la práctica de la social-democracia, y la experiencia de los países latinoamericanos, donde los regímenes populistas dejaron como herencia un corporativismo estatal

<sup>43</sup> *Ibid.*, pp. 15-16.

<sup>44</sup> *Ibid.*, pp. 20-21.

autoritario, firmemente enraizado en nuestra cultura política, que ha representado un grave obstáculo para la democratización. Para lograr una mayor precisión en la definición de esta diferencia, para establecer una mejor caracterización del corporativismo en América Latina y sus transformaciones posibles, conviene considerar las implicaciones teóricas y políticas del modelo neocorporativo. En un ensayo posterior, P.C. Schmitter y W. Streeck han presentado una visión más propositiva y amplia de dicho modelo.<sup>45</sup> Para ellos, la sociología contemporánea ha identificado tres modos de coordinación social, cada uno definido por la institución que desempeña el papel dominante. Primero estaría el *modelo comunitario*, cuyo principio dinámico es la solidaridad espontánea; luego el *modelo del mercado*, que se rige por la competencia dispersa; y por último el *modelo del Estado*, cuya lógica es la del control jerárquico. Ahora bien, la evolución actual de la sociedad, la “aparición de sistemas de acomodo de intereses negociados y concertación política” es irreductible a estos modelos y reclama la definición de un cuarto modo de coordinación, basado en la asociación corporativa, cuyo principio activo sería el de la *concertación organizacional*.

Creemos que sólo por medio de un reconocimiento explícito a la contribución específica de las asociaciones y la concertación organizada al orden social podremos llegar a una mejor comprensión de las economías actuales y sociedades “negociadas”. También creemos que un mejor entendimiento del papel real y potencial de las asociaciones puede aumentar considerablemente la gama de alternativas estratégicas para la solución de problemas de la política pública.<sup>46</sup>

Las asociaciones corporativas tienen, sin embargo, un problema de prestigio. En el terreno económico su influencia es contraria a los principios del libre mercado. Adam Smith así lo advertía: “Gente del mismo oficio raramente se encuentra junta aun por distracción o por diversión sin que la conversación termine en una conspiración contra el público o en alguna maniobra para aumentar los precios”.<sup>47</sup> En términos políticos, la influencia de las asociaciones ha sido evaluada aún con más desconfianza. Rousseau consideraba incompatible la democracia con la formación de grupos intermedios, y otros sociólogos contemporáneos han señalado que las asociaciones son una amenaza para los mecanismos de representación democrática. La desafortunada asociación de

<sup>45</sup> P.C. Schmitter y W. Streeck. “¿Comunidad, mercado, Estado y asociaciones?”, en P.C. Schmitter y W. Streeck. *Neocorporativismo II...*, *op. cit.*, pp. 47-83.

<sup>46</sup> *Ibid.*, p. 50.

<sup>47</sup> A. Smith. *La riqueza de las naciones*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p. 125.

las teorías corporativistas con el fascismo, como ya se ha visto, vino a completar las tribulaciones de este modelo de orden social. No obstante, si se hace un repaso de las insuficiencias y contradicciones de cada uno de los modelos reconocidos, se concluirá que en la sociedad contemporánea, más que una exclusión entre modelos se ha desarrollado una suerte de complementariedad entre ellos. Entre los intersticios de los tres órdenes principales se presenta una gran variedad de mediaciones institucionales, abocadas a resolver fricciones y disfunciones. Es este conjunto institucional nuevo el que establece la base para concebir un cuarto orden, el modelo asociativo. Ya se ha hecho referencia a los antecedentes del orden corporativo y a su presencia continua en la historia social de Occidente. Para Schmitter y Streeck el actor principal de este modelo es un tipo de organización, la asociación corporativa, definida por su propósito común de defender y promover intereses funcionalmente definidos. Desde una lógica comunitaria y de mercado, la teoría pluralista de grupos de interés pretendió subsumir la dinámica de las asociaciones en los modelos tradicionales. El paradigma del neocorporativismo y las investigaciones recientes han demostrado que esta aproximación es incorrecta, y que el orden de las asociaciones constituye una "lógica separada de acción colectiva y orden social".<sup>48</sup>

Para su verdadera consolidación como modo operativo de coordinación social en las sociedades contemporáneas, el neocorporativismo requiere ciertas condiciones:

Mientras las asociaciones de interés estén fragmentadas en comunidades rivales, organizadas en mercados de competencia solapados para miembros y/o recursos, que dependan en forma completa del apoyo voluntario de sus miembros, o sean manipulados desde arriba por la autoridad del Estado, no existirán las condiciones habilitantes para un orden corporativo-asociativo.<sup>49</sup>

Los principios operacionales del orden asociativo son complejos; entre ellos están el reconocimiento mutuo de estatus y derechos, la representación de paridad, la voluntad de negociación, la equidad proporcional, la discreción y la informalidad. Las presiones externas son múltiples, en una estructura tripolar donde las asociaciones están sometidas a una doble exigencia: por una parte, las demandas de sus miembros y, por otra, las condiciones del Estado, su principal interlocutor, que busca imponer su propia lógica burocrática.

<sup>48</sup> P.C. Schmitter y W. Streeck. "¿Comunidad, mercado, Estado y asociaciones?"..., *op. cit.*, p. 49.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 62.

Muchas de las controversias actuales en relación con el intervencionismo estatal y el libre mercado, las políticas sociales y la desregulación, así como con la crisis de la democracia y el autoritarismo tecnocrático, tienen que ver con el surgimiento de este orden asociativo, con la necesidad de establecer un “nuevo equilibrio” entre los cuatro patrones de coordinación social. De lo que se trata es de pensar tipos de orden social en donde las asociaciones puedan desempeñar un papel positivo para la consecución de los fines públicos. Así ha surgido el concepto de *Gobierno de Interés Privado* (GIP), que es la forma en que los grupos de interés asumen un estatus público y administran ciertas áreas de la política pública—sometidos a mecanismos institucionales de “autorregulación regulada”, diseñados y supervisados por el Estado, que ejerce sobre ellos un riguroso “control procesal”—. En otras palabras, un GIP es la forma en que se delegan funciones de política pública a grupos de interés privado, bajo la garantía de que, por medio de una fórmula institucional de autorregulación vigilada por el Estado, el servicio a sus intereses privados se traducirá necesariamente en un beneficio colectivo. La configuración de un GIP representa el desempeño óptimo de la acción asociativa, en tanto supone la coincidencia entre intereses privados e interés público.<sup>50</sup>

Conviene revisar ahora las relaciones del orden asociativo con las demás instancias de coordinación social. En primer término, para la formación de un GIP se requiere la existencia de un Estado fuerte, que apoye y autorice la acción de las asociaciones corporativas. El Estado debe conceder estatus público a los GIP y compartir con ellos su autoridad. Los GIP no representan formas de “colonización” de la administración pública; por el contrario, como ya hemos señalado, obedecen al diseño político orientado a la generación de sistemas autorregulados, públicamente responsables, que permitan la aplicación de políticas públicas por medio de la acción de grupos de interés. Los GIP, al dar satisfacción a sus propios intereses, satisfacen simultáneamente el interés colectivo. Esta forma de aplicar políticas públicas tiene a su vez la ventaja de establecer límites a la acción del Estado, reduciendo su intervención económica directa y orientándolo al ejercicio de un control procesal que lo fortalece. Tanto en la definición de una política pública como en su aplicación, que en el caso de un GIP coinciden en una y la misma organización, la gestión pública de grupos de interés regulados puede tener grandes ventajas frente a la ineficaz intervención del Estado. El orden corporativo aporta también elementos para resolver problemas de legitimidad del Estado. En la medida que los GIP discuten públicamente la vinculación entre las prioridades públicas y los intereses privados, el Estado tiene una mejor base de legitimación al limitar su injerencia al control procesal de estos acuerdos. De manera menos convincente, nues-

<sup>50</sup> *Ibid.*, pp. 67-69.

tros autores afirman que si bien es cierto que el orden asociativo y los GIP requieren de organizaciones no voluntarias y oligopólicas, sin embargo, subsiste un sustrato básico de consentimiento voluntario y un margen para la acción libre de los individuos que permiten conservar la competencia del mercado político.<sup>51</sup>

En relación con la comunidad, cabe destacar que las asociaciones no pueden ser creadas por decreto, previamente deben tener existencia e identidad propias, deben tener arraigo en los valores y normas compartidos por la comunidad, y deben mantener, por medio del respeto de dichos valores y normas, un compromiso con la sociedad en general.<sup>52</sup> En resumen, los GIP requieren del apoyo y el control jerárquico del Estado, son influidos por las fuerzas económicas y políticas del mercado, y dependen de los valores y la cohesión de la comunidad. Como se ha dicho, el orden corporativo no pretende el desplazamiento de los otros principios del orden social, sino más bien su perfeccionamiento; mediante una acción complementaria que permita subsanar las deficiencias y fricciones entre los otros ámbitos de la vida social, el corporativismo procura generar una política mixta y pragmática que viene a enriquecer las alternativas de política pública a disposición de la sociedad contemporánea. A partir de estas definiciones genéricas y de la investigación histórica, tanto en el horizonte europeo como en el latinoamericano, se pueden derivar algunas conclusiones. El *corporativismo societal* se presenta enraizado en sistemas políticos con unidades territoriales autónomas y estratificadas, abiertas y competitivas en cuanto a elecciones y partidos políticos, con diversidad ideológica, con autoridades ejecutivas configuradas por coaliciones políticas, con un conjunto bien estratificado de subculturas políticas, y es considerado como una forma concomitante o ineluctable del capitalismo posliberal, organizado y democrático.

Por otra parte, el *corporativismo estatal* se asocia con los sistemas políticos altamente centralizados y burocratizados que subordinan las unidades federales, con elecciones no existentes o plebiscitarias, con sistemas de partidos dominados por un partido estatal y hegemónico, con autoridades ejecutivas reclutadas en un ámbito muy estrecho y con una ideología excluyente, de manera tal que las subculturas políticas no burocráticas basadas en las clases sociales, la etnicidad, el lenguaje o el regionalismo, son reprimidas. Estas definiciones apuntan claramente a las diferencias fundamentales entre la experiencia europea de la socialdemocracia y la experiencia de los países en desarrollo. En la actualidad, por la iniciativa de los conservadores liberales o los regímenes socialdemocráticos, en los países avanzados de Europa el corporati-

<sup>51</sup> *Ibid.*, pp. 77-79.

<sup>52</sup> *Ibid.*, pp. 81-82.

vismo se ha convertido en un hecho consumado, en una segunda naturaleza para el conjunto de burócratas, líderes sindicales, representantes empresariales e ideólogos de los partidos políticos y los organismos internacionales. Los factores estructurales e ideológicos que han favorecido este proceso de corporativización ya han sido mencionados. Aunque existen pocos defensores abiertos de una posición corporativista de tipo doctrinario, no faltan quienes ven con optimismo este proceso y, de manera sutil, lo consideran como una etapa positiva de transición hacia una organización socialista. A nuestro juicio, este optimismo no tiene fundamento y puede inducir a error. Es evidente que durante la Segunda Guerra Mundial y las décadas siguientes tuvo lugar un desplazamiento político considerable, y el compromiso con el pleno empleo y el Estado de bienestar se produjeron no como concesiones gratuitas del sistema o como resultado natural de las innovaciones técnicas, sino como producto de las luchas laborales de la clase obrera y la creciente fuerza política del movimiento sindicalista organizado. Autores como Bob Jessop, Claus Offe y Otto Newman sostienen que el corporativismo representa una oportunidad para introducir la lucha de clases en el corazón administrativo del aparato estatal mismo y para fortalecer el poder de la clase obrera, asumiendo que los líderes sindicales se mantienen en estrecho contacto con sus bases.<sup>53</sup>

Para Panitch, a la luz del análisis de los objetivos y los resultados de esta corporativización, esa posición no se sostiene. El propósito central para la introducción de estructuras corporativas ha sido el establecimiento de una política salarial obligatoria que, con el pretexto de la preservación del pleno empleo y la estabilidad económica, se ha convertido en un mecanismo sistemático de restricción y reducción de los salarios reales. Además, ha habido dos efectos políticos mayores. Primero, el movimiento sindical se ha visto sometido a un proceso de creciente burocratización y centralización, inevitablemente ligado al debilitamiento de la acción directa de las bases sindicales en sus centros de trabajo. Segundo, la participación de los sindicatos en la estructura corporativa ha legitimado la amenaza constante de intervención estatal, mediante instrumentos regulativos y coercitivos, en el proceso de negociación colectiva. Los partidos socialdemócratas europeos han desempeñado un papel central en la articulación y justificación de las arenas parlamentarias y corporativas, y han contribuido a establecer un nuevo patrón de dominación

<sup>53</sup> Cfr. B. Jessop. "Corporatism, Parliamentarism and Social Democracy", en P.C. Schmitter y G. Lhembruch (eds.). *Trends Towards Corporatist Intermediation...*, op. cit., pp. 185-212; C. Offe. "Las contradicciones de la democracia capitalista", *Cuaderno Políticos*, núm. 34, octubre-diciembre de 1982, Era, México; O. Newman. *The Challenge of Corporatism*, MacMillan Press, Londres, 1981.

capitalista en el que las organizaciones de la clase trabajadora no pueden fortalecer su posición económica y política. Si se analiza el desempeño de las estructuras corporativas en los países más avanzados de Europa Occidental, no puede evitarse la conclusión de que en cuanto a la distribución del ingreso y los salarios reales el resultado final no es sino negativo para la clase trabajadora. En el corazón del aparato administrativo del Estado, "sólo la colaboración de clase y no la lucha de clases puede ser practicada [...] y las estructuras políticas corporativas se han convertido en el vehículo para planear, legitimar y administrar la explotación que es necesaria para sostener la crisis del capital".<sup>54</sup>

El desarrollo de las estructuras corporativas no ha llegado solo. La expansión masiva del papel del Estado y la penetración de los intereses corporativos en la administración pública no sólo han conducido a la compleja centralización de la política económica, sino también a la proliferación de restricciones legales de la acción sindical, a la aplicación de nuevas tecnologías de control político y al crecimiento de la centralización de las fuerzas de seguridad.<sup>55</sup> Este proceso ha ido tan lejos como para producir un positivo "desdoblamiento" del Estado. Bajo la red aparente y oficial del aparato administrativo del Estado, un vasto trabajo de fraccionamiento y dislocación de cada una de las ramas y secciones de la burocracia ha tenido lugar, hasta crear un circuito altamente centralizado y encubierto del poder Ejecutivo.<sup>56</sup> Por medio de las estructuras corporativas, el capitalismo pretende haber encontrado la solución a la lucha de clases y un camino ilimitado para la interdependencia de intereses y el mantenimiento de las tasas de beneficio.

Hay una extrema ironía en el hecho de que el liberalismo se haya reconciliado finalmente con ese viejo enemigo que en su versión más actualizada conserva su vocación autoritaria y antidemocrática. Porque a pesar de las obvias diferencias entre las viejas doctrinas corporativistas y el actual corporativismo liberal, hay una afinidad y un nexo familiar entre la utopía medievalista original y la imagen idealizada de la futura sociedad tecnocrática, una imagen de reconciliación de clases, representación funcional y planeación vertical de la economía, en el interés orgánico de una sociedad jerárquicamente organizada.

<sup>54</sup> L. Panitch. "Trade Unions and the Capitalist State", *New Left Review*, núm. 125, enero-febrero de 1981, pp. 29 y 43.

<sup>55</sup> B. Jessop. "Corporatism...", *op. cit.*, p. 209.

<sup>56</sup> N. Poulantzas. *Estado, poder...*, *op. cit.*, p. 216.

## 2.5 CORPORATIVISMO EN AMÉRICA LATINA

Es necesario señalar, para los fines de este trabajo, que en las décadas de 1930 y 1940 el corporativismo fascista constituyó un modelo atractivo e influyente para muchos ideólogos y políticos en diferentes áreas del mundo en desarrollo, particularmente en América Latina. En un escenario ideológico dominado por la crisis del liberalismo y la búsqueda de nuevas ideas, el corporativismo dirigista y antiliberal tuvo una influencia directa en los casos del Estado Novo de Vargas y el Justicialismo de Perón. En ese sentido, es necesario evaluar los componentes corporativistas del populismo, en la medida que constituyeron un elemento central de su propuesta política y organizativa.

El populismo ha sido definido como una importante fase de transición en la que, luego de una crisis de hegemonía, el surgimiento de nuevas fracciones de clase y de los sectores medios produce el desplazamiento del Estado oligárquico liberal. Se sientan entonces las bases de lo que serán los regímenes políticos modernos, dotados de un sistema de partidos, organizaciones y procedimientos electorales, en torno a un Estado fuerte e intervencionista, capaz de impulsar el desarrollo nacional por medio de sus políticas, orientado a consolidar la modernización y el desarrollo industrial. Entre los estudios del populismo y de las nuevas formas autoritarias, pronto se destacó un denominador común: la presencia de estructuras de tipo corporativo, de organizaciones de representación y control de los sectores productivos y los grupos de interés, generalmente sancionadas y controladas por el Estado.<sup>37</sup>

En la etapa de los regímenes populistas clásicos –particularmente en Brasil, México y Argentina–, dichas estructuras fueron creadas, por iniciativa vertical y centralizada del Estado, mediante una amplia e intensa movilización de los sectores populares, lo que eventualmente condujo a la fundación de sindicatos y confederaciones, asociaciones y partidos de corte corporativo, los cuales sobrevivirían mucho tiempo después de la desaparición de los regímenes que los fundaron. Los países latinoamericanos más avanzados entraron en una intensa etapa de modernización, mediante la implantación de una política de masas, instrumento básico para consolidar el poder y la legitimidad del Estado. Se procuró la institucionalización de un aparato corporativo de represen-

<sup>37</sup> Una de las mejores compilaciones sobre el tema es la de J.M. Malloy (ed.). *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1977. En su estudio introductorio Malloy plantea la cuestión de la siguiente manera: “El punto crítico de similitud entre todos estos regímenes [populistas o burocrático autoritarios] es que tienen fuertes estructuras gubernamentales, relativamente autónomas, que buscan imponer sobre la sociedad un sistema de representación de intereses obligatorio, basado en un pluralismo limitado”.

tación y control, con posibilidades de movilizar, organizar e incorporar a los sectores populares de la sociedad industrial. La modalidad ha sido designada por Touraine como una "democratización por vía autoritaria".<sup>58</sup>

Se han señalado ya los orígenes sociales y políticos de esa etapa de transición que representó el populismo. No deja de llamar la atención el hecho de que en los tres casos latinoamericanos más destacados, las ideas corporativistas desempeñaran un papel central en la concepción y el establecimiento de los nuevos sistemas políticos. La Constitución de la Segunda República y el Estado Novo de Vargas, con una clara inspiración fascista, se modelaron a semejanza de los regímenes de Mussolini y Salazar; asumiendo la ideología y la práctica del modelo corporativo. El Justicialismo de Perón, en Argentina, tuvo también una inspiración fascista, predicando una tercera posición contra el liberalismo y el socialismo. Con el apoyo del ejército y de una intensa movilización de las clases populares, Perón estableció las nuevas bases del Estado argentino mediante el control corporativo de la clase obrera y su estructura sindical. En el caso mexicano, el populismo de Cárdenas fue, por el contrario, antifascista, y asumió una filiación socialista abierta bajo el impulso de la Revolución y las conquistas sociales de la Constitución de 1917; no obstante, el modelo organizativo del Partido de la Revolución Mexicana (PRM) fue claramente corporativista, y consolidó el régimen autoritario de partido hegemónico que se estableció en México con sorprendente estabilidad por más de 70 años.<sup>59</sup>

Es necesario destacar que en la mayoría de los casos el corporativismo se adoptó de manera sumamente pragmática y flexible, sin la pretensión de sustituir el sistema de representación liberal-democrático. Con excepción del Estado Novo de Vargas, el perfil doctrinario fue muy bajo, sobre todo después de 1945. Las estructuras de representación funcional y la organización de los grupos de interés fueron variadas, impuestas de manera autoritaria por el Estado, pero sin pretensiones totalitarias. La mayoría de los regímenes latinoamericanos procuraron integrar la mecánica corporativista al sistema de partidos, las elecciones y la representación parlamentaria, no obstante, prevaleció un presidencialismo muy acentuado, que elevaba el riesgo de recaer en la dictadura.

Como régimen fundacional, el populismo marcó de manera determinante el carácter de las organizaciones corporativas y basó en ellas sus formas de movilización y dominio político. Estas organizaciones se propusieron el en-

<sup>58</sup> A. Touraine. *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 309.

<sup>59</sup> Un análisis del caso mexicano se encuentra en R.R. Kaufmann. "Mexican and Latinamerican Authoritarianism", en J.L. Reyna y R.S. Weinert (eds.). *Authoritarianism in Mexico*, ISHI, Philadelphia, 1977, pp. 190-220. Cfr. también E.P. Stevens. "Mexico's PRI: the Institutionalization of Corporatism?", en J.M. Malloy (ed.). *Authoritarianism and...*, *op. cit.*, pp. 227-258.

cuadramiento de los principales grupos sociales —el empresariado, la clase obrera, el campesinado, los sectores urbano-populares y los militares— mediante la creación de cámaras, sindicatos, asociaciones, confederaciones y partidos, todos ellos jerárquicamente estructurados, sancionados y regulados por el Estado. Sin embargo, ese impulso corporativista no adoptó modalidades totalitarias de control de la economía, como en los regímenes fascistas de Europa; más bien operó como una forma complementaria de representación y control de las clases trabajadoras y los grupos de interés, paralela al sistema de partidos políticos y al poder Legislativo. Para las clases populares la corporativización autoritaria resultó el costo de sus avances en términos económicos, organizativos y políticos.<sup>60</sup>

El estatismo y el control vertical por parte del poder Ejecutivo y la elite política fue uno de los rasgos principales del populismo. Si bien es cierto que fue una forma de autoritarismo incluyente o de movilización, las organizaciones corporativas del populismo también fueron expresamente concebidas como medios de dominio político y burocrático, para fortalecer el Estado y garantizar la estabilidad de un sistema. Es un hecho que los regímenes populistas impulsaron la organización de las clases trabajadoras e implantaron una legislación social avanzada, sin embargo, esas organizaciones carecieron de autonomía y se sometieron a la burocratización y al dominio del Estado.<sup>61</sup>

Otro rasgo importante de los regímenes populistas fue su decidida vocación por la modernización económica, en la que el Estado debía desempeñar un papel protagónico mediante la inversión en infraestructura e industrias básicas y la regulación de todo el modelo de desarrollo. Ese papel dominante permitió al Estado populista dar consistencia a su retórica nacionalista y antiimperialista mediante el manejo directo de grandes sectores de la economía, la creación de empleos, mejora en los salarios y la generación de servicios públicos y sociales. En las décadas de 1940 y 1950, la figura del Estado de bienestar populista estaba ya bien arraigada en América Latina.<sup>62</sup>

Debe considerarse también el hecho de que los regímenes populistas representaron un periodo de transición sumamente inestable y conflictivo. La crisis de hegemonía al interior de la clase dominante permitió una acentuada autonomía del Estado; la interpelación ideológica de la nueva elite política, dirigida a los sectores populares en un contexto de atraso político generalizado, no podía conducir sino a una modernización vertical. El sistema de partidos no

<sup>60</sup> G. O'Donnell. "Corporatism and the Question of the State", en J.M. Malloy (ed.). *Authoritarianism and... op. cit.*, pp. 47-87.

<sup>61</sup> "El precio de la victoria parcial pero importante ganada por el sector popular durante el periodo populista fue su corporativización", G. O'Donnell, *ibid.*, p. 70.

<sup>62</sup> J.M. Malloy. "Introduction", en J.M. Malloy (ed.). *Authoritarianism and... op. cit.*, p. 14.

estaba preparado para una política de masas y las organizaciones gremiales no contaban con la fortaleza, la autonomía y las tradiciones ideológicas necesarias para resistir el encuadramiento y la burocratización decretada por el Estado. El aparato corporativo fue el resultado, primero, de la movilización y el avance organizativo de los sectores populares y, segundo, de la determinación de la elite política emergente por establecer un sistema subordinado de organizaciones de las clases trabajadoras y los grupos de interés. En resumen, si bien el populismo y sus mecanismos corporativistas fueron incluyentes y de movilización, muy pronto evolucionaron para convertirse en mecanismos de control y exclusión, algunas veces dentro de regímenes formalmente democráticos como en México, pero en la mayoría de los casos en regímenes de generales y tecnócratas, abiertamente dictatoriales.

En términos de una evaluación general de las consecuencias que tuvo el establecimiento de estructuras corporativas, conviene destacar algunos elementos. Primero, los pactos que les dieron sustento resultaron sumamente inestables. Como ya se ha señalado, con excepción de México, el corporativismo populista no fue suficiente para institucionalizar los sistemas políticos. Segundo, el carácter fragmentado y clientelístico de las estructuras debilitó la capacidad estatal para imponer políticas económicas, y en el mediano plazo condujo a la crisis fiscal y a la movilización descontrolada. Si a la situación de crisis económica se suma la polarización del conflicto político, el colapso de los regímenes populistas no se hizo esperar. Su fragilidad, sin embargo, no impidió la supervivencia de los movimientos y las organizaciones de la clase trabajadora; éstos fueron excluidos y reprimidos por las dictaduras militares emergentes —como en los casos del peronismo y el aprismo—; más tarde, luego de un periodo de represión y depuración, la burocracia militar se vio obligada a reestablecer el diálogo con las organizaciones por medio de los tradicionales mecanismos corporativos. Otro de los resultados negativos de la modernización política impulsada por el populismo fue la obstaculización y el debilitamiento de la democracia ciudadana. En la medida que la participación estaba basada en sectores y no en los ciudadanos, la estructura corporativa impidió el desarrollo de asociaciones independientes y competitivas, lo mismo que la participación ciudadana individual.

## 2.6 EL CORPORATIVISMO COMO CULTURA POLÍTICA

Hemos partido del supuesto de que el corporativismo aparece en América Latina en la década de 1930, por influencia de las ideas fascistas, como medio autoritario para lograr el desarrollo económico y la participación política. Hay, sin embargo, quienes cuestionarán este supuesto argumentando que el corpo-

rativismo en América Latina es una tradición ancestral, política y culturalmente dominante en la época colonial, con hondas raíces en la tradición hispano-católica.

Para Richard Morse, Ronald Newton, Frederick Pike y Howard Wiarda, por ejemplo, la filosofía política hispánica, y por tanto la de América Latina, constituye una tradición distinta a la prevaleciente en los países occidentales del norte de Europa y en Estados Unidos.<sup>63</sup> La teoría política moderna arranca con Maquiavelo y asimila a los autores ilustrados del siglo XVIII, para culminar en las doctrinas del liberalismo, el utilitarismo y el socialismo del siglo XIX. La tradición hispano-católica se mantuvo de espaldas a esta corriente modernizadora, y conservó celosamente su herencia romana y tomística; filósofos españoles del siglo XVI, como Francisco Vitoria, Luis de Molina y Francisco Suárez, constituyen la fuente de esa visión que representó la herencia cultural dominante de América Latina.

Mucho de la historia de América Latina hasta el presente puede ser entendida en términos de la persistencia de las instituciones y patrones de conducta que la España católica, corporativa, feudal, autoritaria, elitista y patrimonialista, trajo consigo al hemisferio occidental [...] El corporativismo puede muy bien ser para Iberia y América Latina lo que el liberalismo ha sido para los Estados Unidos: el marco político, cultural e institucional dominante, dentro del cual se organiza la vida política y social.<sup>64</sup>

Para esta corriente es injustificado hablar del fracaso de la democracia en América Latina o de la incapacidad de los países de la región para alcanzar formas modernas de organización política. Se trata de un prejuicio teórico y una actitud etnocéntrica basados en el desconocimiento de la tradición original del mundo hispano-católico, en donde el corporativismo aparece, en efecto, como un sistema social alternativo al liberalismo y al socialismo. La formación de grupos funcionales de interés constituye una amplia tradición política basada en una visión orgánica y jerárquica de la sociedad.<sup>65</sup> La supervivencia de estas formas de organización tradicionales es lo que explica la aparición de

<sup>63</sup> Cfr. la clásica antología de F.B. Pike y T. Stritch (eds.). *The New Corporatism: Social-political Structures in the Iberian World*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1974; también H. Wiarda (ed.). *Politics and Social Change in Latin America*, University of Massachusetts Press, Massachusetts, 1974; R.M. Morse. *Resonancias del Nuevo mundo*, Vuelta, México, 1995; R.M. Morse. *El espejo de Próspero*, Siglo XXI Editores, México, 1999.

<sup>64</sup> H.J. Wiarda (ed.). *Politics and...*, *op. cit.*, p. 11.

<sup>65</sup> R.C. Newton. "Natural Corporatism and the Passing of Populism in Spanish America", en F.B. Pike y T. Stritch (eds.). *The New Corporatism...*, *op. cit.*, pp. 34-51.

nuevas formas corporativas y autoritarias en el escenario latinoamericano. Uno de los temas relacionados con esta aproximación es el del clientelismo. En la sociedad moderna los vínculos clientelares son considerados como signos de la persistencia de relaciones sociales tradicionales. Sus características son las de una forma de dominio patriarcal y primitiva, basada en favores y lealtades personales, que genera una red de relaciones de poder y sometimiento sumamente dispersa y desagregada, que penetra en la administración pública y privada, y que se adapta a las nuevas condiciones de un sistema moderno de partidos políticos, grupos de interés y núcleos burocráticos.

La hipótesis general de estas interpretaciones consiste en reconocer un profundo dualismo en los sistemas políticos latinoamericanos.<sup>66</sup> Los patrones de control político han sido siempre jerárquicos, elitistas y burocráticos. Tras la fachada de un régimen republicano y liberal se oculta una compleja red de representación de intereses y relaciones clientelares, profundamente centralista y autoritaria, en la que participan agencias gubernamentales y empresas privadas, líderes sindicales y funcionarios, elites económicas y políticas. En este escenario los partidos políticos tienen una importancia totalmente secundaria. Existen dos órdenes jerárquicos que sostienen el sistema político: el corporativismo y el clientelismo. El primero, integral, rígido y legalista; el segundo, fragmentario, informal y fluido. A partir de la combinación de ambos, en un marco democrático o dictatorial, se configuran los mecanismos de dominación que han impedido el surgimiento de formas más plurales y democráticas de participación política.<sup>67</sup>

Esta interpretación cultural del corporativismo en América Latina tiene elementos valiosos. Nos remite a una visión histórica de la formación de los sistemas políticos latinoamericanos y resalta algunos de los rasgos más persistentes de nuestra cultura política, las intrincadas formas en que lo tradicional se amalgama y sobrevive en las instituciones y prácticas modernas. Muchos de los símbolos, actitudes, mentalidades y valores de la cultura política latinoamericana revelan su carácter mixto y heterogéneo, esa mezcla abigarrada de tradiciones y modelos propia de las sociedades coloniales y dependientes.

Hay sin embargo objeciones sustantivas a los argumentos centrales de esta posición. En primer lugar, sería difícil sostener que el corporativismo es una tradición ibérica y católica. Se ha señalado antes que sus orígenes intelectuales modernos se encuentran en el idealismo alemán, en autores como Fichte y Hegel.<sup>68</sup> Por otra parte, la apropiación confesional de las doctrinas corporativas, y su proyección en un movimiento sindical católico, tuvo una presencia

<sup>66</sup> J.M. Malloy (ed.). *Authoritarianism and...*, *op. cit.*, p. 4.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>68</sup> R.H. Bowen. *German Theories...*, *op. cit.*, p. 31.

muy amplia en toda Europa y no constituyó una tradición particularmente ibérica. Por otra parte, la doctrina social de la iglesia católica y su aparato de asociaciones y sindicatos no pudo desarrollarse en tierras latinoamericanas con anterioridad al periodo populista. El hecho de que en la década de 1930 surgieran los regímenes corporativistas de Franco y Salazar, obedeció más a las características de una modernización tardía y a los resultados de una sangrienta guerra civil, que a la fuerza intrínseca de las ideas y tradiciones corporativas.<sup>69</sup> En América Latina el orden corporativo y clientelar de la Colonia dejó una herencia profundamente arraigada, que sin duda constituye el sustrato de la cultura política regional. Sin embargo, la sobrevivencia de esos elementos tradicionales no es razón suficiente para explicar las tendencias modernas hacia el corporativismo autoritario.

El tipo de corporativismo asociado a los regímenes populistas no aparece como una regresión a estructuras políticas preexistentes o como un movimiento restaurador inspirado en las doctrinas corporativistas tradicionales. Por el contrario, se trata más bien de un corporativismo modernizador y dirigista, inspirado en el fascismo, que procuró dar respuesta a los desafíos de un desarrollo tardío y dependiente. De hecho, en su flexibilidad y sus modalidades, el corporativismo latinoamericano no obedece a una ideología o un modelo organizativo rígido. Por ejemplo, en el caso de México es notable el hecho de que el corporativismo excluyó a dos sectores tradicionales muy importantes en cualquier sistema de representación de grupos de interés: la iglesia y los militares. Es cierto que Calles incluyó a estos últimos en el PNR, pero Cárdenas pronto corrigió y los dejó fuera del PRM, lo mismo que al sector empresarial, neutralizando aún más su presencia política. Esto se explica, por una parte, por la abierta inclinación socialista de Cárdenas; los empresarios fueron incorporados más tarde, mediante la creación de cámaras nacionales, de registro obligatorio, pero al margen de las grandes organizaciones populares del partido. La exclusión de la iglesia católica era obligada, por las políticas anticlericales del régimen posrevolucionario y la rebelión cristera, que apenas acababa de someterse. En lo que se refiere a los militares, fueron incorporados mediante la asignación de distintas cuotas de poder, para ser asimilados por la elite civil y neutralizados como factor de inestabilidad política.<sup>70</sup> De ese modo, los sistemas corporativos latinoamericanos aparecen primero como una vía autoritaria de modernización política y fortalecimiento del Estado, y evolucionaron luego en respuesta a la complejidad creciente de la planeación económica y la

<sup>69</sup> J.J. Linz. "An Authoritarian Regime: Spain", en E. Allardt y Y. Littunen (eds.). *Cleavages, Ideologies and Party systems*, Westermarck Society, Helsinki, 1964, p. 281.

<sup>70</sup> E.P. Stevens. "Mexico's PRI: the...", *op. cit.*, p. 253; A. Córdova. *La formación del poder político en México*, Era, México, 1972, p. 39.

gestión pública. El corporativismo regional se ha caracterizado por su pragmatismo, dominado por su objetivo de modernización económica.

## 2.7 EL CASO DE MÉXICO

Una de las primeras cuestiones en este caso es la siguiente: ¿puede considerarse como corporativista al Estado mexicano por haber aplicado de manera fragmentaria algunas ideas del corporativismo dirigista durante la década de 1930? Para algunos, el hecho de que subsistan formas tradicionales de representación de grupos de interés y que durante el Cardenismo se hayan instrumentado algunos patrones de control político corporativo, no es razón suficiente para catalogar el autoritarismo mexicano como corporativista.

La variante mexicana, que he designado como “autoritarismo secular”, se apoya mucho menos en la incorporación formal-legal de grupos funcionales a la estructura de gobierno, y mucho más en “un patrón histórico de organización social y cultura política –elitista, jerárquico, corporativista y patrimonialista–” que es una característica similar a prácticamente todos los sistemas ibérico-latinos.<sup>71</sup>

Es claro que la reforma cardenista proveyó al régimen autoritario de un instrumento necesario. Se estableció una forma rudimentaria e incompleta de corporativismo. Sobresale el hecho de que las organizaciones sectoriales funcionaron básicamente como instrumentos de control y subordinación, y mucho menos como órganos de representación de intereses. Ese funcionamiento unívoco los anula como auténticos mecanismos corporativos. Destaca también que ese aparato partidario de organizaciones sectoriales distó mucho de ser el actor dominante del sistema político. El papel central lo desempeñó la elite política, que dirigía el partido y el aparato burocrático rodeándose de muchos otros mecanismos de consulta y representación de intereses, los cuales no estaban necesariamente en el partido.

La base de la exitosa estabilidad del caso mexicano está en buena medida en la exclusión política aplicada a la iglesia y los militares, sectores que en cualquier modelo corporativo clásico tienen un papel central. La organización sectorial del PRM tuvo como mérito establecer una política de masas, pero también el de excluir a otros sectores, para lograr un sistema político heterogéneo y flexible que permitiera la continuidad del autoritarismo. La concepción corporativista de establecer un organismo integral para todo el aparato económico y político, que incluyera tanto a los factores de la producción como a los

<sup>71</sup> E.P. Stevens. “Mexico’s PRI: the...”, *op. cit.*, p. 230.

sectores sociales más representativos, no fue nunca una idea atractiva para la elite mexicana.

El resultado es una nueva variante de autoritarismo, no una nueva clase de corporativismo [...] La aparente estructura corporativista del PRI ha permitido conciliar dos tendencias recurrentes en la política mexicana: las fuertes explosiones populistas esporádicamente evidentes desde 1810 y la igualmente fuerte tendencia elitista a restringir y manipular a las masas.<sup>72</sup>

A estos señalamientos habría que añadir que el régimen posrevolucionario mexicano siempre asumió como deseable y necesario un sistema electoral, en contraste por ejemplo con el corporativismo dictatorial franquista. A partir de 1946 el régimen logró establecer un sistema electoral altamente centralizado, que toleraba el pluralismo de manera limitada y que habría de desempeñar un papel central en cuanto a las funciones de legitimación del sistema. Entre 1920 y 1988, los procesos electorales federales no se interrumpieron y aún los comicios estatales y municipales demuestran una gran regularidad en términos de calendario; se designaron así 15 presidentes de la República y más de 500 gobernadores, comprobando la fortaleza y la estabilidad del sistema político nacional.<sup>73</sup>

Estas observaciones son importantes para matizar la significación del corporativismo en México y América Latina en general. Sin embargo, si bien es cierto que el régimen posrevolucionario mexicano no puede calificarse como corporativista, no es posible ignorar el monopolio y la centralidad del partido oficial en el funcionamiento del sistema. En la formación de la elite política, en la organización de las elecciones, en la integración y dominio del poder Legislativo, en la gestión de políticas de interés social y en la manipulación de los sectores populares, el partido oficial desempeñó el papel central. La naturaleza del proceso político está constituida por su autoritarismo, que asume diversas formas, pero la estructura corporativa, fragmentaria y flexible, si se quiere, ha desempeñado también un papel importante en la conformación y el funcionamiento del sistema.

El régimen presidencial del general Cárdenas representó, a la vez, la culminación de los postulados del movimiento revolucionario y la institucionalización definitiva del régimen político. Mediante una convocatoria amplia para la formación de un Frente Popular antifascista, fórmula sumamente atractiva para la izquierda comunista de la época, el presidente Cárdenas logró la reforma del partido oficial y la movilización de todos los sectores populares, conquis-

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 254.

<sup>73</sup> J. Molinar Horcasitas. *El tiempo de la legitimidad*, Cal y Arena, México, 1993, pp. 7-39.

tando una legitimidad auténtica, por el compromiso con la defensa de los intereses de campesinos y obreros, además de sentar las bases del nacionalismo revolucionario, con un fuerte componente antiimperialista y una clara inclinación socialista.<sup>74</sup>

Para los historiadores del sistema mexicano, el carácter corporativo de la reforma cardenista está fuera de toda duda. Más aún, es en la propia Constitución de 1917, que establece la preponderancia del Estado y el poder ejecutivo en materia de desarrollo económico y social, donde se encuentra el germen de esta inclinación corporativista. En efecto, en los artículos 27 y 123, además de aquéllos en los que se consolida la fuerza del mando presidencial, el poder del Estado para establecer y dirimir en última instancia las formas de la propiedad y los conflictos sociales prefigura ya la necesidad de fórmulas tripartitas de tipo corporativo.<sup>75</sup> Cárdenas impulsó una ambiciosa reforma agraria y alentó la formación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), en 1936; a los pocos días de consumar la expropiación de la industria petrolera, Cárdenas procedió a la refundación del partido, que se convirtió en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), compuesto por cuatro sectores fundamentales: el obrero, el campesino, el popular y las fuerzas armadas.<sup>76</sup>

Si asumimos una perspectiva histórica más amplia, sin duda los patrones de control político en México han sido tradicionalmente jerárquicos, elitistas y burocráticos. Hasta la fecha la cultura política mexicana ha sido dominada por el estatismo y la sobrevivencia de valores comunitarios tradicionales. El impulso organizativo del populismo cardenista, por una parte, reforzó el carácter dominante del Estado como instancia directriz del desarrollo nacional y le dio al régimen una gran legitimidad, en la medida que su compromiso por cumplir el programa social de la Constitución de 1917 fue auténtico. Sin embargo, una vez consumada la reforma social, las estructuras organizativas fueron, en efecto, asimiladas por una cultura política secularmente clientelar y autoritaria.<sup>77</sup>

La reforma corporativa estableció el encuadramiento de los principales sectores populares, promoviendo la formación de organizaciones cupulares que monopolizaron la representación de los campesinos, los obreros y del heterogéneo sector popular-urbano. De manera explícita, los estatutos del partido prohibieron el establecimiento de relaciones entre los distintos sectores y promovieron una política de segregación y aislamiento. Paralelamente, el régimen excluyó de la organización partidaria a los empresarios, la iglesia y los

<sup>74</sup> A. Anguiano. *El Estado y la política obrera del Cardenismo*, Era, México, 1978, pp. 134-139.

<sup>75</sup> A. Córdova. *La formación del poder...*, *op. cit.*, pp. 39-44.

<sup>76</sup> A. Gilly. *La revolución interrumpida*, El Caballito, México, 1971, p. 368.

<sup>77</sup> E.P. Stevens. "Mexico's PRI: the..." , *op. cit.*, pp. 236-237.

militares, con el claro propósito de lograr también su separación y su neutralización política, además de consolidar su retórica nacionalista y socialista. La creación de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), en 1943, respondió claramente a la estrategia de establecer un balance que contrarrestara el peso excesivo de las organizaciones obreras. De esa manera se estableció una relación directa entre el Estado y las organizaciones, relación de subordinación y dominio.<sup>78</sup>

Más que un partido político tradicional orientado a la afiliación ciudadana individual, el partido oficial se convirtió en un partido de organizaciones, en donde la membresía individual suponía la corporativa o sectorial. De hecho, los verdaderos sujetos de la acción política eran las organizaciones; en su seno se realizan las consultas, se definen las políticas y se designan los candidatos. El partido funge en realidad como una mera instancia de coordinación entre las organizaciones, que son las que disponen del poder real. Por ello, en tiempos normales el partido desempeña una actividad más bien baja, encargado solamente de algunos programas de acción social. Por el contrario, en los periodos electorales el partido asume funciones esenciales para coordinar y armonizar los intereses del conjunto de las organizaciones, para funcionar como correa de transmisión entre éstas y el ejecutivo federal, y para organizar logísticamente el mismo proceso de las elecciones. Una de las políticas complementarias de esta corporativización del partido consistió en asociar a las dirigencias sindicales en el ejercicio del poder por medio de la distribución de puestos y candidaturas, por cuotas sectoriales o por designación ejecutiva. Se logró su burocratización y subordinación a las decisiones de la elite gobernante. Además, por la inclinación clientelar de la cultura política, se fomentaron formas muy primitivas de autoritarismo, desde el nivel de las secciones sindicales donde el poder se ejercía de manera francamente caciquil, hasta el de la más alta burocracia sindical, permeada por la corrupción.<sup>79</sup>

La alianza entre el Estado y el movimiento obrero fue muy fructífera para ambos. Para el primero porque, por medio de la Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) y luego la CTM, estableció una red nacional de dominio político que respondía centralmente al poder federal, por encima del poder de la iglesia, los caudillos militares y los gobernadores.<sup>80</sup> Para el segundo porque la primera etapa —que va de la fundación de la CROM, por Morones, bajo la tutela de Obregón y Calles en 1918, hasta la fundación de la CTM, por Lombardo Tolc-dano en 1936, bajo el impulso del régimen cardenista—, fue un periodo de movi-

<sup>78</sup> *Ibid.*, p. 233.

<sup>79</sup> *Idem.*

<sup>80</sup> A. Gilly. *La revolución...*, *op. cit.*, p. 347; B. Carr. *El movimiento obrero y la política en México*, 2 vols., SEP, México, 1976, pp. 172-210, col. SEP-Setentas.

lización y crecimiento, en el que se lograron avances organizativos, jurídicos y económicos de gran importancia, además de que se consolidó la representación y el poder de la burocracia sindical. A partir de 1947 y hasta 1970, la alianza con el Estado conoció su época clásica, en la que la política económica del gobierno obtenía el apoyo incondicional del movimiento obrero organizado por medio de un aparato sindical subordinado. De hecho, mientras el crecimiento económico se mantuvo en niveles altos, la burocracia de la CTM logró imponer el orden y la disciplina por medio de sus métodos habituales de cooptación y violencia, contando siempre con la intervención represiva del Estado cuando los movimientos disidentes desafiaron su autoridad, como en el caso de la huelga ferroviaria de 1958-1959 y el movimiento estudiantil de 1968.<sup>81</sup>

Una cuestión que resulta importante abordar a la luz de los temas que hemos desarrollado aquí, es el problema de la evolución de estas estructuras corporativas. En el caso de México no hay duda de que han desempeñado, hasta la fecha, un papel fundamental en la estabilidad del régimen, tanto por sus funciones de control social como por su desempeño en los procesos electorales. Este desempeño, por cierto, debía ser reconocido puntualmente con cuotas de poder gremiales en el Congreso y el reparto de candidaturas, desde las presidencias municipales hasta las gubernaturas y los cargos federales. Los grandes sindicatos burocráticos y los de las empresas paraestatales presiden el movimiento obrero. Además, con el curso de los años, a partir de la estructura central del Estado, fueron surgiendo instituciones especializadas que ofrecían distintos servicios sociales, como el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (Infonavit), la Secretaría de Educación Pública (SEP) y el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), incluyendo a los mismos sindicatos burocráticos y los de las industrias paraestatales, rigurosamente controlados por el partido oficial y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. La simbiosis entre gobierno y partido ha sido tan intensa que siempre ha sido difícil trazar la línea de demarcación entre ambos, particularmente en tiempos de campañas y procesos electorales.

El análisis del caso mexicano muestra cómo el corporativismo tuvo una aplicación fragmentada y pragmática. Recurrir a las organizaciones sectoriales tuvo como propósito fortalecer las bases sociales del Estado y modernizar el sistema político. La estructura corporativa se planteó como un instrumento de movilización e integración de las clases trabajadoras, como una respuesta del régimen emergente para fortalecer sus bases sociales y consolidar su proyecto de modernización. El Estado posrevolucionario y el partido oficial establecieron un sistema autoritario que, sin embargo, formalmente respetaba el marco

<sup>81</sup> J. Molinar Horcasitas. *El tiempo de la...*, op. cit., pp. 29-56.

jurídico y los procedimientos de la democracia electoral, y que disfrutaba de un grado aceptable de legitimidad ante los sectores populares.

En el escenario de la transición democrática, cuando el partido oficial ha perdido su posición hegemónica, se plantean cuestiones fundamentales acerca de la transformación de esta maquinaria corporativa cuando ha perdido su centro gravitacional, la Presidencia y el partido oficial. En el mediano plazo es posible que las organizaciones sindicales y los grupos de interés recobren su autonomía, se democratizen internamente y redefinan el campo de sus negociaciones. En lo inmediato, es probable que estas grandes organizaciones hagan valer su fuerza bloqueando las reformas, procurando la restauración del partido oficial y una alianza con el partido en el poder, ganando tiempo para aprender a defender sus intereses en un medio más competitivo y cambiante, o garantizando sus privilegios legales y políticos. En todo caso, la reforma y la democratización de las organizaciones sindicales y corporativas parece ser una condición necesaria para consolidar la transición democrática, para impulsar las posibilidades de un orden asociativo plural y abierto.

El corporativismo societal tiene su origen, como hemos visto, en el desarrollo libre y autónomo de las organizaciones sociales. La libre competencia inicial, el monopolio por consenso, la independencia gremial, las jerarquías libremente reconocidas, los acuerdos y las negociaciones voluntarias, la protección auténtica de intereses representados, son algunas de las condiciones esenciales de ese orden asociativo contemporáneo. Un elemento que inhibe radicalmente el desarrollo de esas condiciones es la intervención autoritaria del Estado. Cuando éste crea, sanciona, arbitra, ordena y controla el desarrollo de las organizaciones, se impide desde sus orígenes la formación de un orden asociativo independiente. Parecería que entre el corporativismo societal y el estatal hubiera no una línea de continuidad sino una ruptura. En efecto, la propia denominación de corporativismo estatal parece una contradicción en sus propios términos. Se trata de un orden asociativo basado en organizaciones corporativas, que sin embargo está controlado por una instancia externa, dominante en otro modo de coordinación social, el Estado. Por su propia génesis histórica y su definición conceptual, el corporativismo estatal es más bien una modalidad del autoritarismo, un recurso organizativo y modernizador en manos del Estado. Es evidente que la existencia prolongada de una estructura corporativa, dominada por un poder centralizador y ominipresente, constituye un obstáculo para el desarrollo de un auténtico orden asociativo.

La transición democrática en México ha tenido como vía principal la reforma del sistema electoral.<sup>82</sup> El largo proceso de liberalización del sistema políti-

<sup>82</sup> J. Woldenberg *et al.* *La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, México, 2000, pp. 38-45 y 50.

co, que arrancara en 1977 con la reforma política de Reyes Heróles, ha tenido sus efectos más importantes en el proceso de reformas electorales sucesivas. En el curso de los años se ha fortalecido el sistema de partidos y la transparencia electoral. El avance de los partidos de oposición en todos los ámbitos de gobierno y los poderes legislativos estatales culminó en 1997 cuando el partido oficial perdió por primera vez la mayoría en la Cámara de Diputados del gobierno federal. Después vinieron las elecciones del 2000, cuando el Partido Acción Nacional logró ganar la Presidencia de la República. En ese contexto, las organizaciones corporativas del partido oficial, que parecían inamovibles, han empezado a perder influencia.

El control político del movimiento obrero organizado sigue siendo eficiente, a pesar de las repetidas crisis y las políticas económicas más ortodoxas. Sin embargo, el papel central que tradicionalmente desempeñaron en la gran maquinaria electoral del PRI se ha debilitado significativamente. El avance de los partidos de oposición y la democracia ciudadana ha deteriorado sus funciones electorales. Esas organizaciones siguen funcionando como interlocutores principales en materia de políticas públicas, particularmente de aquellas que se refieren al salario y los programas federales de apoyo sectorial. El Partido Acción Nacional no ha demostrado particular interés en democratizar los sindicatos y las organizaciones sociales; por el contrario, su alianza con las cúpulas obreras es un signo de que los privilegios burocráticos y la autonomía de las finanzas sindicales seguirán intocadas. Sin embargo, la derrota del partido oficial y el consecuente debilitamiento de sus cuotas de poder a nivel regional y federal se han hecho sentir ampliamente. Se han dado algunos pasos hacia la reforma del marco jurídico que norma la vida de los sindicatos y las grandes organizaciones cupulares, especialmente la iniciativa referida a la cláusula de exclusión, que garantiza una sindicalización obligatoria. A pesar de la ausencia de interés gubernamental, se registran signos que apuntan en el sentido de su paulatina democratización interna.

En general, puede afirmarse que los cambios en este tipo de organizaciones nunca son intempestivos ni espectaculares. Estas grandes organizaciones laborales representan un capital organizativo que tiene profundas raíces históricas y su modificación obedece generalmente a un proceso paulatino y lento. La pérdida de la orientación autoritaria por parte del partido oficial ha dejado a estas organizaciones en una condición de orfandad política que poco a poco habrán de superar; para ellas el Estado sigue constituyendo su interlocutor principal y, a su vez, el Estado requiere de ellas para establecer una eficaz definición de las principales políticas públicas. El problema está en la posibilidad de desmontar los mecanismos de influencia electoral que tienen estas organizaciones y acabar con el sistema de cuotas de poder político que el partido oficial les garantizaba. Es de esperarse que los sindicatos y las confederaciones

se concentren ahora en la defensa más puntual de sus intereses gremiales y que este proceso conduzca a una democratización interna y al desplazamiento de las relaciones clientelares que tradicionalmente prohicieron la corrupción y el autoritarismo.

Si se asume la idea de que el orden asociativo está llamado a desempeñar un importante papel de corrección y mediación de los principios operativos del mercado, la comunidad y el Estado, es evidente que se debe cumplir además con otras condiciones básicas. En primer término, son las funciones mismas de Estado las que deben redimensionarse. En el mismo terreno del orden asociativo, es indispensable que el Estado permita la libre competencia en materia de la formación y el reconocimiento de las asociaciones. Para lograr eso es necesario un nuevo marco legal que fortalezca el principio de libre asociación y abolir todos los mecanismos que establecen el control estatal. Por otra parte, más que un Estado intervencionista y propietario, en el terreno económico lo que se requiere es un Estado fuerte en la regulación y supervisión de los intereses particulares. Para que los grupos de interés puedan contribuir eficazmente en la definición e instrumentación de las políticas públicas sin vulnerar el interés general, es indispensable un Estado fuerte que pueda imponer efectivamente mecanismos de supervisión y transparencia que, sin afectar las posibilidades de una autoregulación eficiente, garantice y salvaguarde la coincidencia entre los intereses particulares y el interés público.

Por otra parte, se requiere también una amplia renovación de la cultura política en el ámbito de la sociedad civil; un orden asociativo sólo puede prosperar en un ambiente en el que la confianza y la cohesión social constituyen los valores y las actitudes predominantes. Esa es también una tarea a largo plazo. La cultura política y las mentalidades son elementos que no pueden modificarse por decreto y que requieren de una consolidación paulatina, basada en la educación ciudadana y la producción efectiva de resultados. Si el orden asociativo ha de ser una parte fundamental de la democracia en México y, por extensión, en América Latina, es evidente que las tareas de reconstrucción de las estructuras, las formas de organización y participación, lo mismo que de la cultura política dominante, son fundamentales y de largo plazo. La experiencia y los avances organizativos de las clases trabajadoras no pueden desaparecer; no obstante, para lograr la consolidación de un movimiento sindical independiente habrá que reconstruir y democratizar las organizaciones, reorientar sus valores y programas, y replantear su relación con el Estado. A la apertura democrática que se ha dado en el terreno del sistema electoral le corresponderá recobrar los niveles de confianza necesarios para sentar las bases de nuevas organizaciones sindicales más democráticas, para promover la formación de todo tipo de asociaciones de grupos de interés en un marco más plural y competitivo, con una representación verdadera de intereses corpora-

tivos y capacidad de autoregulación y respeto al interés público. Sólo entonces se darán las condiciones que permitan la autonomía de las organizaciones sindicales y una mayor credibilidad del sistema de representación y concertación de intereses, fuera y dentro del Estado.

### III ANÁLISIS DE LA CULTURA POLÍTICA

Destacar el tema de la cultura política expresa una de las posiciones metodológicas del presente trabajo. Si bien la estructura institucional, el marco jurídico y las formas de participación e integración constituyen el objeto central de todo estudio sobre el proceso de modernización política, el tema de la cultura política se ha venido imponiendo de manera notable, particularmente desde mediados de la década de 1980. Se habla desde entonces de un retorno o renacimiento de la cultura política.<sup>1</sup> De hecho, el tema ha trascendido el medio académico y se ha convertido en una fórmula vacía y un lugar común. Por ello es indispensable un mayor rigor y más precisión. El regreso del tema cultural tiene que ver con la crisis de los paradigmas científicos e ideológicos y con el resurgimiento de los movimientos y regímenes político-religiosos, que se ha manifestado particularmente en el Medio Oriente desde finales de la década de 1970. A esto debe añadirse la proliferación de conflictos étnicos y culturales, el renacimiento de sentimientos nacionalistas y las luchas por la autonomía regional en el escenario europeo y otras regiones del mundo.

En todo caso, el retorno de los factores culturales en el análisis político plantea cuestiones metodológicas fundamentales. En primer lugar, representa un cuestionamiento al paradigma vigente, basado en los principios de la *elección racional* de la economía neoclásica. El enfoque cultural introduce elementos más complejos en el comportamiento de los individuos y los grupos sociales, que no se acomodan fácilmente en la racionalidad instrumental del *homo*

<sup>1</sup> Cfr. R. Inglehart. "The Renaissance of Political Culture", *American Political Science Review*, vol. 82, núm. 4, diciembre de 1988, pp. 1203-1230; y G. Almond. "The Intellectual History of the Civic Culture Concept", *The Civic Culture Revisited*, Sage Publications, California, 1989, pp. 1-36. En cada uno de estos ensayos puede encontrarse una breve historia del concepto, sus problemas metodológicos y sus axiomas centrales.

*economicus* moderno. Asimismo, plantea el problema de la naturaleza misma de los fenómenos culturales, que constituyen una realidad heterogénea y difícil de aprehender, conformada por valores, actitudes, símbolos, tradiciones históricas y disposiciones psíquicas; una cultura política es, por ejemplo, algo que se define más como una *mentalidad* que afecta tanto a individuos como a grupos. Se presenta como una forma de pensar y sentir, flexible e informal, que no necesariamente es coherente y sistemática. En ese sentido, una cultura política se distingue claramente de una ideología o una doctrina, que procuran ser coherentes, cognoscitivas y normativas. También, a diferencia de éstas, una cultura política carece de elementos utópicos y, en ese sentido, apunta y radica más en el pasado que en el futuro.<sup>2</sup> En segundo término, se plantea el problema de la autonomía de los procesos culturales, su dinámica propia y su papel en el proceso de modernización. La cuestión se refiere a la formación y la dinámica de los patrones culturales, a su consideración como variables independientes, a su papel e influencia en el desarrollo económico y político de una sociedad determinada. Este planteamiento está en la base de la obra de los autores fundadores de esta temática, como se verá enseguida. Desde un principio se procuró la identificación de factores culturales perdurables y característicos, con influencia propia y significativa, cuya dinámica no estaba determinada unilateralmente por las condiciones económicas. El ámbito de la cultura política tiene una lógica propia y un grado considerable de autonomía. De hecho, este reconocimiento de los factores culturales como variables independientes y condicionantes del desarrollo es la base metodológica de todo el campo disciplinario.<sup>3</sup>

En lo que se refiere a la ciencia social latinoamericana, el tema cultural había sido hasta hace poco un asunto relegado. Actualmente existe un amplio consenso acerca de la necesidad de incorporar este análisis al entendimiento de la historia política de la región. Ha sido precisamente el descuido de estos temas lo que ha provocado que muchas interpretaciones resultaran lineales y mecánicas. Los vaivenes de este proceso, los rezagos y regresiones, tienen que ver, desde luego, con los efectos sociales del desarrollo económico, con la evolución de las instituciones políticas, pero también están condicionados por las orientaciones y valores de los individuos y los grupos, los símbolos y las prácticas sociales, la superposición de diversas tradiciones culturales y tiempos históricos, en suma, por una cultura política cuyas raíces anteceden al proceso de modernización y cuya dinámica rebasa la lógica de los modelos económicos.

En ese sentido, de nuevo se ha planteado el debate acerca de si la cultura política debe considerarse como causa o efecto, como *resultado* de un proceso

<sup>2</sup> G. Almond. "The Intellectual History...", *op. cit.*, pp. 22-27.

<sup>3</sup> R. Inglehart. "The Renaissance of...", *op. cit.*, p. 1121.

previo de modernización, o como *condición* que facilita el desarrollo de las instituciones políticas.<sup>4</sup> Para algunos, las actitudes y valores democráticos sólo pueden prevalecer cuando se ha logrado establecer previamente una serie de condiciones económicas y políticas, de instituciones y prácticas sociales que promueven la difusión de dichos valores. La cultura cívica es el producto de una sociedad moderna y democrática, y no al revés. Esto es fundamentalmente cierto. Cada sociedad tiene la cultura política que le corresponde en función de su historia, sus instituciones y sus prácticas políticas reales. No obstante, el cambio de las mentalidades y valores se produce por medio de mecanismos propios y secuencias diversas, que operan con un alto grado de autonomía respecto de los cambios económicos, jurídicos y sociales. Por lo general, la cultura política de una sociedad comprende elementos étnicos, religiosos, psicológicos y morales, que tienen raíces históricas antiguas. En ese sentido, procurando entender la idea de la cultura como *condición*, es cierto que el entendimiento de los elementos culturales y su dinámica contribuye a explicar de manera más completa el proceso de modernización. La cultura cívica moderna es el producto de una larga transformación social, no obstante, para entender cómo surge y se consolida es indispensable analizar las condiciones previas, las mentalidades prevalecientes y el capital social de que cada sociedad dispone. El análisis de la modernización tardía es ya de por sí, de manera inevitable, un ejercicio comparativo en el que las experiencias previas tienen una importante influencia paradigmática. En ese sentido, el estudio de la cultura cívica moderna tiene un valor teórico y práctico evidente. La democracia actual es el resultado de un proceso en el que concurre no sólo la modernización económica, sino una serie innumerable de conflictos sociales e ideológicos, de concepciones religiosas y culturales que se han generado en el curso de la propia modernización, pero que incluye también elementos que la anteceden y condicionan. Esta historia, fundamentalmente europea y estadounidense en sus orígenes, tiene una influencia dominante en el desarrollo de América Latina. Por ello el análisis de la cultura cívica moderna y las orientaciones de la cultura latinoamericana es relevante para evaluar su modernización y las modalidades específicas de su historia política.

Como se ha mostrado en los capítulos anteriores, en América Latina el autoritarismo ha sido, como en otras regiones del mundo, un recurso político frecuente en el proceso de modernización. Con todo y la adopción formal del modelo liberal y republicano, la historia de los países latinoamericanos ha sido la de una constante adulteración de dicho modelo, de regresiones constantes

<sup>4</sup> Cf. P.C. Schmitter. "Cinco reflexiones sobre la cuarta onda de democratizaciones" y T.L. Karl. "Dilemas de la democratización en América Latina", en C. Barba, *et al.* (comps.). *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, *op. cit.*, pp. 101 y 403.

a la inestabilidad y el autoritarismo. Actualmente, luego de más de dos décadas en las que se han preservado los regímenes democráticos, es importante reflexionar nuevamente sobre las condiciones y retos que enfrenta esta transición. Como se ha señalado en la formulación de la hipótesis del presente trabajo, parecería que, como vía de modernización, el autoritarismo se ha cancelado en el horizonte histórico de América Latina. Sin que el riesgo de una regresión autoritaria pueda conjurarse de manera definitiva, en la actualidad América Latina enfrenta el reto de consolidar su propio modelo democrático, de proyectar las estructuras institucionales y las formas de participación que garanticen la estabilidad política y un desarrollo regional socialmente viable. En esas condiciones, la comprensión de los factores culturales y su integración en el proceso de transición son esenciales, como se ha subrayado antes. En el contexto internacional contemporáneo, luego del fin de la Guerra Fría y el derrumbe del bloque soviético, con la ampliación y fortalecimiento de la legitimidad democrática en la mayor parte de la región, es fundamental incorporar el análisis de la cultura política al esfuerzo por entender cómo pueden lograrse sistemas democráticos más estables.

### 3.1 EL ESPÍRITU DEL CAPITALISMO Y LA MODERNIZACIÓN TARDÍA

Desde sus orígenes la teoría de la modernización ha destacado el análisis de los fenómenos culturales y psicológicos. El papel de las creencias religiosas, la formación de las identidades sociales, la adquisición de símbolos, valores y actitudes, la conducta de las elites políticas y empresariales, entre otros, han sido temas desarrollados por algunos autores clásicos.

En ese sentido Weber marcó una orientación central. En *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, publicada en 1904, se propuso determinar la influencia de los ideales religiosos sobre el sistema económico moderno, estudiar cómo la ética racional del protestantismo contribuyó, de manera seguramente involuntaria, al fortalecimiento y legitimación del “espíritu del capitalismo”. Se trata, a su juicio, de un factor esencial en el avance y predominio de este sistema en Occidente. Weber deja de lado las visiones de un “materialismo histórico ingenuo”, en las que las ideas son meros “reflejos” o “superestructuras” de la organización económica.

Esta investigación ha de tener en cuenta muy principalmente las condiciones económicas, reconociendo la importancia fundamental de la economía; pero tampoco deberá ignorar la relación causal inversa: pues el racionalismo económico depende en su origen tanto de la técnica y el derecho racional-

les, como de la capacidad y aptitud de los hombres para determinados tipos de conducta racional.<sup>5</sup>

El afán de lucro y el cálculo de la ganancia son práctica ancestral y universal en las sociedades humanas. La particularidad del capitalismo occidental moderno radica, por una parte, en su "organización racional del trabajo libre" y, por otra, en el establecimiento de una ética económica que define a la ganancia y al trabajo como obligaciones morales del individuo. En esta consagración del trabajo y la acumulación de capital como virtudes esenciales, la ética del protestantismo desempeña un papel fundamental. Si bien el protestantismo puritano de Lutero fue esencialmente hostil a la idea de progreso y la vida moderna, si el movimiento de Reforma se planteó como una rebelión contra la autoridad eclesiástica, el estricto control religioso de la vida pública y privada que procuraba implantar tuvo una resonancia extraordinaria en el espíritu comercial y lucrativo que impulsaba al capitalismo. Por medio de la ética protestante, particularmente en su versión calvinista, la ganancia se convierte en el fin de la vida misma y el trabajo en la virtud fundamental del individuo. Se consuma la consagración de las vocaciones profanas, en donde el éxito económico y el desempeño profesional óptimo se convierten en la virtud central y el signo inequívoco de la salvación espiritual del individuo.<sup>6</sup>

Esta adaptación de los ideales del protestantismo, esta afinidad entre la ética protestante y el espíritu del capitalismo, no puede ser interpretada, desde luego, como una relación causal directa y unívoca. En la conformación histórica del capitalismo en Occidente concurren una serie muy amplia de factores y procesos. Al influjo de la ética protestante, se suman los avances de la actividad económica y las comunicaciones, de la ciencia y las tecnologías, de las formas industriales de producción y comercialización, así como el desarrollo de una formación estatal y administrativa moderna, con un amplio conjunto de instituciones políticas, jurídicas y civiles. El estudio de Weber parte de la comprobación de algunos datos históricos y sociológicos, tales como la prosperidad excepcional de los países protestantes en el siglo XVI, en contraste con los países predominantemente católicos; o bien, el hecho de que en las sociedades contemporáneas, los grandes capitalistas e industriales, los más altos funcionarios en la dirección de las empresas modernas, manifiesten una tendencia a ser mayoritariamente de confesión protestante; en correspondencia, el hecho de que entre aquellos que demandan una educación industrial, comercial y técnica los protestantes también son mayoría, frente a individuos de otras confesiones religiosas, particularmente la católica.

<sup>5</sup> M. Weber: *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Díez, México, 1974, pp. 17-18.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 98-101.

La preocupación intelectual y académica por estos fenómenos culturales también obedeció a la problemática que en la segunda mitad del siglo XIX mostraron los distintos procesos de modernización en el mismo continente europeo y posteriormente, en los años que siguieron al fin de la Segunda Guerra Mundial, en muy distintas regiones del mundo. Desde un principio fue claro que la modernización económica no implicaba necesariamente un cambio en el sistema político y la consolidación de un modelo democrático. El proceso originario de la Revolución Industrial inglesa de los siglos XVIII y XIX, cuyas modalidades permitieron un cambio gradual y pacífico para acceder con gran estabilidad a la formación de una amplia cultura política liberal y un sólido sistema parlamentario, no pudo replicarse en el resto de los países del continente europeo. En la mayoría de los casos la modernización económica no condujo a la instauración de regímenes liberales y democráticos. Por el contrario, particularmente en las primeras décadas del siglo XX, la inestabilidad, la violencia y los fenómenos políticos francamente regresivos se convirtieron en la regla. La Primera Guerra Mundial y la Revolución Soviética, luego el fascismo y el nazismo, marcaron esa profunda crisis de los valores, doctrinas y programas del pensamiento liberal. Ante la inminente modernización de muy distintas regiones del mundo, desde finales de la Segunda Guerra Mundial, en la lógica bipolar de la Guerra Fría, era indispensable plantearse nuevamente la problemática del desarrollo político y particularmente el papel de los fenómenos culturales en este terreno.

Pueden asumirse dos axiomas básicos. Primero, que la modernización económica es una condición necesaria, aunque no suficiente, para la modernización social y política.<sup>7</sup> Segundo, que si bien existe una complementariedad originaria entre la modernización capitalista y un sistema liberal y democrático, en las diversas condiciones históricas en que se produce la modernización en otras regiones del mundo, ésta no se verifica necesariamente. En otras palabras, la modernización económica no siempre conduce a un cambio gradual y pacífico hacia un régimen liberal y democrático, por el contrario, con frecuencia los cambios producen conflictos sociales que rebasan las estructuras políticas y desembocan en fenómenos autoritarios o totalitarios que, sin embargo, se identifican plenamente con los fines de la modernización económica. Desde los primeros estudios comparativos pudo verificarse que, con frecuencia,

<sup>7</sup> Un análisis sobre la relación entre desarrollo económico y democracia se puede encontrar en el ensayo precursor de Seymour M. Lipset. "Some Social Requisites of Democracy", publicado originalmente en 1959 e incluido en S.M. Lipset. *El hombre político*, Rei, México, 1993, pp. 41-66; *cf.* también el clásico artículo de J.S. Coleman. "The Political Systems of the Developing Areas", en G. Almond y J.S. Coleman. *The Politics of the Developing Areas*, Princeton University Press, N.J., 1960.

ante el atraso y la subordinación de las economías periféricas, ante la heterogeneidad social y el rezago educativo y cultural, la modernización conducía más bien a la implantación de regímenes dictatoriales y autoritarios. Más aún, en las condiciones de las sociedades marcadas por el atraso, la desigualdad y la subordinación financiera y tecnológica, el autoritarismo se perfiló como un recurso necesario para la modernización. Incluso la vía autoritaria del socialismo marxista-leninista fue considerada como un recurso político que impulsó la modernización económica y social, si bien por medio de una ideología y una organización completamente antagónica a los valores y principios del capitalismo liberal.<sup>8</sup> En el caso de América Latina, esta asociación entre modernización y autoritarismo se planteó con toda claridad en la segunda mitad del siglo XIX a los ideólogos y partidarios del liberalismo triunfante, y los condujo a la paradójica e inconsistente exaltación de la dictadura y el caudillismo, a la glorificación y fortalecimiento de una cultura política autoritaria y tradicional.

### 3.2 CULTURA CÍVICA: MICROPOLÍTICA COMPARADA

Para comprender los fenómenos culturales asociados a la modernización ha sido indispensable definir métodos más rigurosos, variables específicas y operativas, modelos dinámicos y complejos que permitan identificar los factores específicos y su dinámica propia. En el campo especializado de la teoría política, el estudio de los procesos culturales y psicológicos condujo a la configuración disciplinaria de lo que hoy se conoce como teoría de la cultura política. Pueden encontrarse reflexiones aisladas e intuiciones precursoras desde la antigüedad clásica. Sin embargo, no fue sino hasta la publicación de *The Civic Culture*, de Gabriel Almond y Sydney Verba, que el concepto de cultura política adquirió un referente metodológico y empírico de amplia aceptación.<sup>9</sup>

La pregunta central que se plantea en esta obra se refiere a las condiciones necesarias para que surja un sistema político moderno. A los principios e instituciones de un gobierno democrático se suma una condición más: la *cultura cívica*, la cultura política propia de la democracia. Ésta se define como un sistema de actitudes y creencias, como una particular distribución de patrones de orientación hacia los objetos políticos; sistema que no está exento de una amplia heterogeneidad y que incluso comprende ambigüedades y contradicciones, pero que, sin embargo, constituye una unidad cultural propia que guarda

<sup>8</sup> Cfr: S.P. Huntington. *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, Buenos Aires, 1990, pp. 11-22.

<sup>9</sup> G.A. Almond y S. Verba. *The Civic Culture*, Princeton University Press, N.J., 1963.

relaciones de congruencia o incongruencia respecto del sistema político y que, por tanto, puede contribuir a generar estabilidad o incertidumbre.<sup>10</sup>

En un amplio ejercicio de micropolítica comparada, Almond y Verba procuraron cuantificar, mediante una serie de encuestas representativas, los patrones de cognición política, los afectos y patrones de identificación, los flujos de comunicación entre gobierno y sociedad, las actitudes y competencias ciudadanas, los sentimientos y las ideas acerca de la participación, los grados de confianza y solidaridad sociales. Los casos abordados en ese estudio comparativo fueron Gran Bretaña, Estados Unidos, Alemania, Italia y México. La selección obedeció al hecho de que en todos ellos existe un sistema político estable y al menos formalmente democrático, si bien las diferencias y grados no dejan de considerarse. El objetivo de la investigación consistía en identificar un conjunto específico de actitudes y orientaciones, de valores y conductas, que fuese el más favorable para la consolidación de un sistema democrático estable. Se trataba, por tanto, de definir las condiciones de una cultura política pluralista, abierta y participativa, ampliamente compartida por grupos e individuos, basada en la comunicación y la persuasión, la diversidad y la tolerancia, congruente con los valores y las instituciones de la democracia.

El enfoque de la obra es fundamentalmente psicológico e individualista. La cultura política de un país está compuesta por las actitudes y valores individuales hacia lo político, si bien los individuos pueden conformar grupos o subculturas al interior del sistema, o bien pueden incorporar en sus comportamientos políticos otros patrones de conducta social no necesariamente modernos. En un sentido teórico, la cultura cívica de la democracia se apoya en el modelo psicológico del individuo activista racional, del ciudadano bien informado y participativo, cuyo comportamiento está basado en el cálculo racional de sus intereses y en el respeto de sus principios. En la práctica, las orientaciones del individuo hacia los objetos políticos pueden ser de tres tipos: *cognitivas*, *afectivas* y *evaluativas*. La orientación *cognitiva* se refiere a la disposición para adquirir, procesar y organizar la información relevante. La *afectiva*, a la disposición para experimentar sentimientos de aceptación o rechazo, de simpatía o alienación respecto de los objetos políticos. Y la *evaluativa*, a la aplicación de normas y valores en la consideración de dichos objetos. En todo individuo, grupo social o subcultura política, estas tres orientaciones se mezclan y combinan para generar distintos patrones de comportamiento que no siempre son del todo racionales.<sup>11</sup> En un sentido amplio, se identifican tres tipos básicos de cultura política:

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 31-32.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 15.

- *Localista*, que corresponde a una estructura política tradicional en donde no hay roles especializados, las expectativas de cambio son mínimas, el contacto entre gobernantes y gobernados es casi nulo y los sentimientos de éstos hacia los procesos políticos son vagos y negativos.
- *Subordinada*, que corresponde a una estructura autoritaria y centralista, en la que predominan las actitudes pasivas y de indiferencia hacia los objetos políticos, y en donde las orientaciones afectivas dominan sobre las cognitivas.
- *Participativa*, congruente con la estructura democrática, donde los individuos asumen una posición activa y racional, con orientaciones predominantemente cognitivas hacia el sistema político en su conjunto.<sup>12</sup>

Uno de los temas más problemáticos y debatidos es el de las relaciones entre cultura y estructura política. Puede decirse, en primer término, que éstas determinan la estabilidad o inestabilidad del sistema político en su conjunto. Cuando las relaciones son de congruencia, predomina una cultura de apoyo y reconocimiento hacia el sistema, que a su vez disfruta de gran estabilidad. Cuando esas relaciones son de incongruencia, prevalece la indiferencia y la apatía, en una primera fase, que puede conducir hacia una franca alienación y al predominio de sentimientos de rechazo frente al sistema, lo que conduce casi siempre a la inestabilidad.<sup>13</sup> Además, las culturas políticas no son simples y homogéneas. Generalmente una cultura política está marcada por divisiones y fracturas, por el efecto de las subculturas que caracterizan a los distintos estratos sociales o por divisiones estructurales que reflejan la existencia de componentes muy heterogéneos y dispares. En una cultura específica, la presencia de elementos localistas, subordinados o participativos produce muy diferentes combinaciones y procesos de transición que condicionan la estabilidad y el desempeño del sistema político. Así, por ejemplo, podemos hablar de culturas localistas-subordinadas, o subordinadas-participativas, o localistas-participativas, según los distintos antecedentes y grados de desarrollo de cada sociedad, en las cuales las tendencias a la estabilidad o los riesgos de desintegración son el resultado de procesos y equilibrios muy particulares. La cultura predominantemente localista con elementos participativos es característica de los países emergentes, en donde los sistemas políticos están siempre amenazados por la desintegración. Otra combinación típica, particularmente común en las sociedades latinoamericanas contemporáneas, es la cultura subordinada-participativa, en donde un segmento social importante ha adquirido una orientación participativa ante los procesos políticos, mientras el resto de la población continua con una actitud pasiva e

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 17-20.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 22.

indiferente frente a la estructura autoritaria del gobierno, generándose un proceso de inestabilidad e ineficiencia del sistema político, que generalmente se traduce en la adopción de actitudes de alienación y rechazo político por parte de los segmentos sociales más participativos.

En el análisis del modelo ideal de la cultura cívica de un sistema democrático destacan también una serie de elementos heterogéneos y complejos. Por ejemplo, si bien es cierto que la cultura cívica se basa en los valores y actitudes del individuo racional y participativo, también es un hecho que para funcionar adecuadamente la democracia requiere de cierta dosis de pasividad e indiferencia por parte de la ciudadanía. Aun en las sociedades más democráticas y estables, se produce lo que Eckstein ha denominado “disparidades balanceadas”.<sup>14</sup> Por una parte, si no hay control ciudadano sobre el gobierno no puede haber democracia; por la otra, las elites gubernamentales requieren de cierto grado de pasividad e indiferencia ciudadana para operar eficientemente. Esta ambigüedad se resuelve porque los ciudadanos y la sociedad, en general, saben que existe un marco legal e institucional en el que se garantiza la participación activa de los individuos cuando éstos la consideran necesaria, porque el ciudadano tiene la certeza de que su participación racional y activa es potencialmente una fuerza política efectiva, y eso asegura que las elites gobernantes sean sumamente sensibles a la potencial supervisión ciudadana. Existe por tanto el “mito democrático” como una fuerza real, que corresponde a una fuerza política potencialmente efectiva, que autoriza al ciudadano a mantenerse regularmente en la pasividad y la indiferencia, que permite a las elites gubernamentales operar eficientemente, pero que, sin embargo, proyecta siempre su potencial fiscalizador y participativo.<sup>15</sup>

Esta misma combinación de elementos positivos y negativos en la cultura cívica de la democracia se registra cuando se consideran los componentes racionales y afectivos del comportamiento político de los ciudadanos. Para que una cultura política sea efectivamente democrática es necesaria una mezcla bien balanceada de elementos racionales y afectivos, pragmáticos y emocionales. Por ejemplo, toda cultura política democrática requiere la generalización de actitudes de confianza y cooperación interpersonales, de un sentido de comunidad y solidaridad sociales que generalmente están más allá del puro cálculo pragmático y racional. Esa plataforma general de confianza y solidaridad social es una condición necesaria para el buen funcionamiento de la democracia. Si una cultura política estuviese dominada por actitudes puramente racionales y pragmáticas, la cohesión general del sistema estaría en riesgo, la lealtad hacia el sistema sería muy frágil y las actitudes dominantes serían las del opor-

<sup>14</sup> Citado por G.A. Almond y S. Verba, *ibid.*, pp. 475-476.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 479-481.

tunismo y el cinismo. Una dosis importante de identificación afectiva es indispensable, identificación que se da sobre la base de la experiencia compartida de actitudes y valores que están más allá del cálculo racional y utilitario. Por el contrario, si en una cultura política predominan las actitudes afectivas, la participación política de los individuos es demasiado intensa. El proceso de identificación emocional seguramente conduciría a un sectarismo excesivo, con el riesgo consecuente de fragmentación e inestabilidad para el sistema en su conjunto. De nuevo, las actitudes de confianza y cooperación social desempeñan un papel esencial para superar estas tendencias negativas hacia la confrontación y el antagonismo partidario.<sup>16</sup>

Como se señaló, el axioma central de las teorías de la cultura política consiste en asumir la autonomía y la especificidad de los factores culturales. Almond y Verba procuran demostrar que existen factores culturales perdurables y distintivos que caracterizan a una sociedad, que tienen una dinámica propia e independiente, y que condicionan el desarrollo político de dicha sociedad. En ese sentido, los niveles de confianza interpersonal, cooperación social y satisfacción personal, son fundamentales para evaluar las posibilidades que tiene una sociedad determinada para alcanzar una cultura cívica propiamente democrática. El seguimiento de diversas encuestas realizadas en el escenario europeo muestra que esos niveles y los valores asociados a ellos son extraordinariamente perdurables y regulares, pudiéndose identificar así un conjunto de factores y patrones culturales que contribuyen a la consolidación de un sistema político estable y democrático. No puede establecerse una relación de tipo causal, pero sí asegurarse un condicionamiento y una inclinación propicia en la que ciertos valores y actitudes son favorables a la modernización política, mientras que otros claramente no lo son. Es indudable que el bienestar económico y la estabilidad política fortalecen los niveles de confianza, cooperación y satisfacción personal, pero también es un hecho que no siempre el desarrollo económico y social conducen a la democracia y la estabilidad políticas. La evidencia empírica comprueba, sin embargo, que los niveles de confianza y satisfacción en las distintas sociedades son extraordinariamente constantes y perdurables. En el estado actual de la investigación empírica y el ejercicio del análisis comparativo, parece prudente asumir un modelo de "causalidad recíproca" en el que los patrones culturales tienen una autonomía propia y una dinámica que puede influir en las modalidades de la modernización económica y política. No obstante, conviene advertir que si bien es posible determinar la identidad de una cultura política nacional o regional, eso no implica que se trate de una totalidad homogénea y atemporal. Cada cultura está compuesta por subculturas específicas, que pueden o no estar plenen-

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 31-32.

te integradas y ser consistentes con las tendencias dominantes en el conjunto social. De la misma manera, toda cultura política está sometida al cambio y la evolución, bajo la influencia de su propia dinámica y de otros procesos sociales más amplios, como el desarrollo económico y social, o los procesos de integración e institucionalización política. Una cultura política puede identificarse en términos nacionales o regionales y, al mismo tiempo, conservar su pluralidad y dinámica de acuerdo con las condiciones históricas previas y las exigencias del cambio y el desarrollo de otros órdenes de la vida social.

### 3.3 PROCESOS DE ACULTURACIÓN

Otro tema importante es el de los procesos de aculturación e intercambio entre diferentes culturas políticas. En términos de su disposición y respuesta frente a los cambios, las culturas políticas se clasifican en dos tipos: a) *consumatorias*; y b) *instrumentales*. Las primeras son aquellas cuya identificación y dinámica están asociadas al reconocimiento de valores trascendentales y, en ese sentido, predomina una concepción religiosa. Las segundas, por el contrario, son aquellas que tienen una disposición mucho más pragmática y se orientan al logro práctico de los fines que se proponen.<sup>17</sup> Los procesos de aculturación y modernización se producen con mayor facilidad en las culturas instrumentales, más abiertas a la asimilación sincrética y continua de distintos valores y actitudes, normas y creencias, como el caso de Japón. En las de tipo consumatorio, como China, la asimilación de nuevos elementos es mucho más difícil y suele generar confrontaciones, de modo que los cambios suelen ser abruptos y las combinaciones resultantes se caracterizan por su inestabilidad.

En lo que se refiere a las culturas donantes del proceso de aculturación, también se distinguen dos tipos: a) *aglomerativas*; y b) *asimilativas*. Las primeras son aquellas que ejercen un riguroso tutelaje colonial, mediante la implantación de una estructura jerárquica y corporativa, en la que se preserva el orden existente pero en una posición subordinada. Las segundas procuran la asimilación radical del orden previo, sea por medio de su reconocimiento o su negación total, asumiendo luego una política formalmente igualitaria.<sup>18</sup> Ambos tipos nos remiten a establecer un claro contraste entre la colonización española y la inglesa. Un sistema de creencias y orientaciones, valores y símbolos políticos es producto de una historia colectiva, y su cambio es generalmente muy

<sup>17</sup> S.P. Huntington y J.I. Domínguez. "Political Development", en S. Greenstein y N. Polsby. *Handbook of Political Science, op. cit.*, vol. 3, pp. 20-26.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 26.

lento. Esa es una de las premisas más extendidas en el análisis de la cultura política. Cuando una sociedad experimenta un proceso de modernización social, eventualmente enfrenta la necesidad de actualizar su estructura política. A su vez, para asegurar la estabilidad del sistema es indispensable el cambio de la cultura política. En el desarrollo de estos procesos las secuencias y combinaciones pueden ser muy diferenciadas, según las condiciones de cada país. Puede suceder, por ejemplo, que los cambios socioeconómicos y los procesos de movilidad social induzcan una serie de cambios en la cultura política de la sociedad y que esto, a su vez, constituya un elemento dinámico en el cambio de la estructura política. Por lo general sucede lo contrario, es decir, que los riesgos de inestabilidad que acarrea la modernización económica se resuelvan mediante el fortalecimiento de una estructura política autoritaria, que finca su viabilidad en la supervivencia de una cultura política subordinada, con actitudes y valores tradicionales que inducen a la pasividad y la indiferencia, con mentalidades y orientaciones políticas que legitiman el autoritarismo.

En todo caso, una de las conclusiones más evidentes se refiere al hecho de que para lograr el cambio de una cultura política generalmente se requiere la concurrencia de distintas precondiciones y factores. Primero, resulta necesaria la configuración previa de un sentimiento ampliamente extendido de identidad nacional. Segundo, deberá haber un alto grado de confianza ciudadana en la capacidad de los grupos, partidos o asociaciones que encabezan el cambio. Y tercero, también deberá existir confianza en la capacidad de participación ciudadana para modificar la estructura de gobierno y sus formas de legitimación. A estos prerequisites habrán de sumarse dos factores centrales: *a)* un proceso sistemático y general de movilización política; y *b)* una ideología que aliente dicha movilización. El caso más notable de cambios acelerados y radicales de una cultura política es el de los países que han experimentado revoluciones de tipo socialista, en donde, en un ambiente de movilización política general, se exalta una ideología que promueve los valores del igualitarismo y la cooperación, el sacrificio y el trabajo, la obediencia y la incorruptibilidad.<sup>19</sup>

Cabe mencionar, por último, algunos aspectos relacionados con la génesis de la cultura cívica. En el caso de Occidente, esa cultura se desarrolló de manera gradual. No se consumó un desplazamiento de los patrones de orientación antiguos por los nuevos, sino que operó una fusión entre ellos, generando una cultura política mixta en la que se combinaron los patrones difusos de autoridad y los roles pasivos de tipo localista y subordinado, con patrones individualizados de participación racional y activa, propios de la vida democrática. El problema de la modernización tardía es que los patrones de participación se imponen con demasiada rapidez, generando fricción y conflictos constan-

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 30-32.

tes, de manera que la inestabilidad y la fragmentación del sistema político aparecen como un riesgo considerable. En la actualidad la concepción e instrumentación de modelos de desarrollo exitosos depende cada vez más de una comprensión adecuada de estos fenómenos culturales, de la articulación y correspondencia entre las estrategias económicas y las condiciones culturales y políticas de cada sociedad. Esta comprensión es imprescindible para asegurar la inserción exitosa de cada país en el nuevo escenario de la economía global.

### 3.4 CAPITAL SOCIAL Y DESARROLLO ECONÓMICO

Para realizar la importancia que tiene el conjunto difuso de actitudes y valores que conforman una cultura política, conviene revisar el concepto de capital social. Es un tema particularmente interesante porque proyecta los factores culturales en el terreno mismo de la organización económica. Desde sus orígenes, en los estudios comparativos de E.C. Banfield y R. Putnam acerca de los distintos grados de institucionalización de las regiones norte y sur de Italia, el concepto ha venido consolidando su importancia en los estudios sobre el desarrollo económico.<sup>20</sup> El concepto se aplica tanto a nivel del comportamiento individual como al de grupos o comunidades, y está compuesto básicamente por los niveles de confianza y cooperación social, las normas de comportamiento cívico y reciprocidad, y los grados de asociatividad y disposición para resolver conflictos.<sup>21</sup> El capital social está directamente relacionado con procesos como la eficiencia judicial, los niveles de corrupción, la calidad de la administración pública y el cumplimiento de las obligaciones fiscales. Otras investigaciones han mostrado hasta qué punto existe una correlación directa entre la distribución del ingreso y el capital social; a mayor desigualdad, el capital social tiende a erosionarse, arrojando un deterioro de los niveles de confianza, cooperación y reciprocidad sociales.<sup>22</sup> En general, puede considerarse que el desarrollo de este campo de investigación ha conducido a hacer una revaloración de los componentes culturales en el proceso de moderniza-

<sup>20</sup> Cfr. E.C. Banfield. *The Moral Basis of a Backward Society*, Free Press, Glencoe, 1958; R. Putnam. "Explaining Institutional Success: the Case of Italian Regional Government", *American Political Science Review*, vol. 77, pp. 55-74; B. Kliksberg y L. Tomassini (eds.). *Capital social y cultura*, Fondo de Cultura Económica-BID, Buenos Aires, 2000; F. Fukuyama. *Confianza*, Atlántida, Madrid, 1996; J. Coleman. *Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, Mass., 1990.

<sup>21</sup> B. Kliksberg. "El rol del capital social y de la cultura en el proceso de desarrollo", B. Kliksberg y L. Tomassini. *Capital social y...*, *op. cit.*, pp. 27-28.

<sup>22</sup> *Ibid.*, pp. 30-31.

ción, como elementos centrales que expresan el grado de cohesión social y las posibilidades de lograr un desarrollo económico y una institucionalización política exitosos.

El potencial de esta aproximación puede evaluarse incluso cuando se plantea una interpretación de la geografía económica mundial basada en el análisis de las estructuras industriales y su relación con el capital social.<sup>23</sup> Así, Alemania, Japón y Estados Unidos tienen un denominador común: una estructura industrial basada en grandes corporaciones profesionalmente administradas. Por el contrario, Francia, Italia, Hong Kong, Taiwan y China, están dominadas por empresas más pequeñas, con propiedad y administración familiar. La base de esta diferenciación radica en una característica cultural clave: el capital social de que dispone cada una de estas sociedades. Éste consiste básicamente en “el componente de capital humano que permite que los miembros de una sociedad confíen unos en otros y cooperen en la formación de nuevos grupos y asociaciones”.<sup>24</sup> En otras palabras, el capital social se mide en términos de grados de confianza y cooperación, y consiste en un sentido de comunidad moral, en un conjunto no escrito de reglas o normas éticas que son la base de la confianza social. Ese sentido de comunidad moral generalmente es producto no de una decisión consciente y racional de los individuos, sino de un conjunto de valores y actitudes, hábitos y tradiciones, que obedecen a múltiples factores, no todos ellos necesariamente racionales.

Se establece así una relación directa entre las formas espontáneas de sociabilidad y las estructuras económicas e industriales de cada país. Destacan tres formas de sociabilidad principales, según el predominio de tres instituciones sociales básicas: la familia, las asociaciones voluntarias y el Estado. En un extremo está la familia, unidad social natural e inmediata; en el otro, el Estado como forma general y centralizada; y entre ambos está el campo de las asociaciones voluntarias. El argumento de las principales teorías del capital social es que el éxito de una sociedad se debe en última instancia a una correspondencia, a una congruencia entre las formas de sociabilidad espontáneas de un pueblo y el modelo de desarrollo económico que asume, entre su capital social y su estructura de organización industrial. Esta correspondencia es, por supuesto, un proceso dinámico en el que las formas de sociabilidad evolucionan y cambian: “El capital social, lo mismo que el capital económico, disminuye si no se renueva periódicamente”.<sup>25</sup>

La tesis es un argumento abierto, porque no supone que todas las sociedades necesariamente deben tener grandes corporaciones para lograr su pleno

<sup>23</sup> F. Fukuyama. “Capital social y economía global”, *Este País*, núm. 59, enero de 1996, México, p. 2.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 2.

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 3.

desarrollo y tasas de crecimiento adecuadas. La explotación de las economías de escala y el uso intensivo de capital no son condiciones indispensables. Por el contrario, hay ramas industriales que pueden ser explotadas con mayor eficiencia y productividad por empresas pequeñas, con gran capacidad de innovación y flexibilidad, como lo ejemplifica el caso de Italia. Las grandes corporaciones son necesarias cuando los procesos de manufactura son sumamente complejos y cuando se requieren extensas redes de comunicación. Cuando una sociedad necesita construir organizaciones económicas de gran escala y, sin embargo, carece del capital social adecuado, de los niveles de confianza necesarios, cuando le falta ese "arte de la asociación" que Tocqueville describió como un privilegio de la sociedad estadounidense, entonces dicha sociedad tiene dos opciones. Una consiste en usar al Estado como promotor del desarrollo económico. Otra en promover la inversión externa directa y en asociación con capitales locales. En ambos casos hay múltiples riesgos. Existen muchos ejemplos históricos en los que el predominio prolongado de un Estado omnipotente y centralizador impidió el desarrollo de las asociaciones voluntarias e intermedias, fundamentales para el desarrollo civil y económico.

Como puede verse, el análisis del capital social, la identificación de su dinámica y de los elementos que lo componen, puede tener una amplia proyección en el estudio de las formas de organización económicas y políticas. La coherencia entre el capital social y los modelos de desarrollo que una sociedad adopta es fundamental para lograr una economía eficiente y un sistema político eficaz. La consideración de los patrones de confianza y cooperación, como un elemento esencialmente cultural e histórico, tiene importancia central en la definición de los modelos de desarrollo. En el caso de América Latina, sobra decir que esta aproximación cultural es básica. El estudio de la cultura política tiene un efecto positivo en la flexibilización de los esquemas de la sociología tradicional y de las versiones deterministas del análisis económico.

### 3.5 SISTEMA DE VALORES Y CULTURA EMPRESARIAL

Durante las décadas de 1960 y 1970, la investigación sobre la cultura política tropezó con serias objeciones. En principio, la idea de identificar una cultura en términos nacionales resultaba objetable en la medida que se hacía abstracción de diferencias étnicas, de clase o de género, por mencionar las categorías más generales. Desde una perspectiva marxista, los valores y las orientaciones políticas debían considerarse desde el punto de vista de las relaciones de clase, desde el ángulo de las representaciones ideológicas y la falsa conciencia, construidas expresamente para lograr el ocultamiento del dominio y la explotación de una clase sobre otra. Desde la perspectiva de la economía neoclásica la investigación

de los fenómenos culturales también resultaba objetable; en la medida que la modernización depende fundamentalmente de variables económicas y del patrón de "elección racional" que los individuos adoptan en ese proceso, el estudio de los factores culturales era superfluo e innecesario. Así, ante estas objeciones y el hecho de que la investigación sobre las culturas políticas nacionales o de masas se proponía el estudio de un objeto más bien difuso y difícil de precisar en términos empíricos, la teoría de la cultura política optó por el estudio de las orientaciones y valores de las elites, cuya identificación social y empírica resultaba mucho más factible. En consecuencia, fue en ese terreno donde se registraron algunos avances significativos de este campo disciplinario.<sup>26</sup>

En el caso de América Latina destaca la obra precursora de Lipset y Solari,<sup>27</sup> quienes compilaron una excelente selección de ensayos en la que se realiza la descripción y el análisis de las tradiciones y valores que han formado la mentalidad de las clases empresariales y otros sectores de las sociedades latinoamericanas. Entre los colaboradores de ese volumen destacan F.H. Cardoso, R.E. Scott, I.L. Horowitz, A. Quijano y Darcy Ribeiro, entre otros. En términos metodológicos, se asume que las condiciones estructurales de la economía son las que hacen posible la emergencia de una sociedad moderna, pero también se subraya que son los valores, actitudes y patrones de conducta los que hacen posible su fortalecimiento sistemático. El sistema de valores de una sociedad, derivado de su particular experiencia histórica, institucionalizado en prácticas religiosas, estructuras familiares, tradiciones culturales, relaciones de clase y sistemas educativos, es uno de los factores más importantes en la definición del ritmo, la dirección y el contenido del cambio económico y social. Los valores modernos son aquellos que Parsons ha definido como *variables-modelo*, que se construyen por pares antagónicos: 1) valoración del individuo por sus logros, habilidades y méritos personales, o por su adscripción social; 2) aplicación de un patrón universal de evaluación, o preferencia por las particularidades familiares o psicológicas del individuo; 3) valoración de la persona por sus condiciones específicas, o como miembro de la familia o colectividad; 4) consideración igualitaria de las personas, o trato diferenciado según la pertenencia o no a un grupo social determinado.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> Las investigaciones más influyentes en este terreno son las de D. Rustow. "Transition to Democracy: Toward a Dynamic Model", *Comparative Politics*, núm. 2, abril de 1970, p. 357, y R.A. Dahl. *Polyarchy: Participation and Opposition*, Yale University Press, New Haven, 1971.

<sup>27</sup> S.M. Lipset y A. Solari (eds.). *Elites in Latin America*, Oxford University Press, Oxford, 1967. Aquí se consignan particularmente los aportes del ensayo de S.M. Lipset. "Values, Education and Entrepreneurship", contenido en ese volumen.

<sup>28</sup> Citado por S.M. Lipset, *ibid.*, p. 6.

Para decirlo de manera sintética y tajante, Lipset considera que la cultura latinoamericana tiene una orientación valorativa antitética a la lógica del capitalismo. El modelo predominante es *particularístico y adscriptivo*; en éste se sobrevaloran las relaciones familiares y comunitarias, y se tiene un reconocimiento muy bajo del logro individual. El arraigo de valores preindustriales y anticapitalistas se debe fundamentalmente al prolongado dominio cultural de la aristocracia terrateniente y la iglesia católica. A lo largo de tres siglos de dominación colonial, las elites peninsulares hispano-portuguesas consideraron el trabajo manual y productivo como un mal necesario y una actividad despreciable. La experiencia estética y los valores espirituales predominaban sobre las preocupaciones materiales y utilitarias. La jerarquía social era rígida e inamovible. Los soldados y los curas estaban por encima de los comerciantes y los banqueros. La influencia del catolicismo era absoluta, con una franca inclinación a la intolerancia y el rechazo de los valores modernos. El latifundismo y la explotación semiservil de la mano de obra, la organización corporativa de los grupos sociales, y el ejercicio centralizado y autoritario del poder político impidieron el desarrollo de las asociaciones libres y la difusión de la conciencia de los derechos del individuo.<sup>29</sup>

En esa visión se sintetiza el estereotipo de la cultura política latinoamericana. Si bien es cierto que éste se ha utilizado de manera mecánica y simplista, la investigación de Lipset no deja de tener aciertos. A pesar de que, como se verá más adelante, la cultura política hispánica y latinoamericana no puede ser interpretada de manera tan esquemática y determinista, el estudio tuvo el mérito de abrir un campo de investigación específico que tendría un amplio desarrollo en la sociología latinoamericana. Siguiendo el argumento, uno de los requisitos fundamentales para el desarrollo económico es la formación de una elite competente, comprometida con el proyecto de modernización. El análisis de la formación y las características de esa elite, de sus valores y conductas, es fundamental para determinar las posibilidades de crecimiento económico y estabilidad política de una sociedad. Para valorar correctamente el análisis, es necesario mencionar que esta investigación fue realizada en 1950. Cuando se analizan, por ejemplo, las actitudes de los empresarios latinoamericanos, aparece el perfil de una cultura en la que prevalecen los valores tradicionales. En América Latina se ha generado una especie de círculo vicioso en el que la cultura y la mentalidad de las elites generan atraso económico e incertidumbre política y estos elementos, a su vez, fortalecen las actitudes y los valores anticapitalistas. Uno de los signos más visibles de la sobrevivencia de esta cultura premoderna lo representan los sistemas educativos del subcontinente. La educación es uno de los instrumentos centrales en la modificación de los valores y las actitudes, al igual que en la generación de una nueva estructura ocupacional. Existe un divorcio entre la escuela y la

<sup>29</sup> *Ibid.*, pp. 8-10.

vida económica y social moderna. Los estudios humanísticos predominan sobre los de la ciencia y la ingeniería. Los esfuerzos por modificar esta tendencia han fracasado, dificultándose la formación y reproducción de las elites, indispensables para llevar a cabo el cambio. Los países latinoamericanos no han logrado combinar exitosamente los valores universales y modernos con las tradiciones de su propia cultura. Una de las características generales de las elites empresariales latinoamericanas es que en ellas predominan los individuos provenientes de grupos marginales, es decir, personas que son ajenas a la cultura tradicional dominante. En un contexto en el que prevalecen valores y actitudes anticapitalistas, es natural que en los grupos segregados —minorías étnicas o religiosas, e inmigrantes— surjan más fácilmente individuos dispuestos a asumir las iniciativas modernizadoras. Esto, sin embargo, hace que el impulso al desarrollo económico sea débil y vulnerable. Las elites empresariales sufren el rechazo social, muchas veces basado en la manipulación política de estereotipos étnicos.<sup>30</sup>

Un contraste muy interesante produce la comparación con el caso más exitoso de modernización de un país no occidental: Japón. Aquí es evidente que el cambio se ha producido no mediante el rechazo y la suplantación de los valores tradicionales sino, por el contrario, ha sido necesaria su integración positiva y dinámica en la nueva cultura moderna. Más que destrucción y sustitución, lo que tenemos es reconversión y asimilación. En esto el papel desempeñado por las elites tradicionales es central. Cuando el cambio es introducido por elementos distinguidos de la elite cultural dominante, como el caso de la Restauración Meiji de 1868, el proceso tiene mayores posibilidades de éxito y estabilidad. En lo que se refiere a los recursos políticos e ideológicos para la modernización, Lipset coincide con algunos de los señalamientos hechos por Gerschenkron.<sup>31</sup> El nacionalismo y las ideas socialistas se han convertido en uno de los recursos más eficaces para impulsar el desarrollo económico y el cambio de valores culturales en los países latinoamericanos.<sup>32</sup>

### 3.6 CULTURA POLÍTICA IBEROAMERICANA

A partir del estudio de la historia social y política de España y Portugal, así como de sus colonias americanas, se ha planteado una interpretación de la cultura latinoamericana en la que ésta aparece como la manifestación de un

<sup>30</sup> *Ibid.*, pp. 23-25.

<sup>31</sup> *Cfr. supra*, capítulo I; A. Gerschenkron. *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Bleknap Press-Harvard University Press, Harvard, 1962.

<sup>32</sup> S. Lipset. "Values, Education and Entrepreneurship", *op. cit.*, pp. 35-37.

fenómeno más vasto: la cultura iberoamericana.<sup>33</sup> Identificada como una de las grandes vertientes del pensamiento occidental, tendría sus antecedentes en la particular relación que España y Portugal desarrollaron ante las primeras manifestaciones de la modernidad en Europa, en los siglos XV y XVI. Frente a los grandes cambios que recorrían el resto del continente y empeñados en la recuperación de su propio territorio y la defensa de sus posesiones imperiales, los países ibéricos se aislaron de manera extraordinaria, permaneciendo fieles a una visión profundamente conservadora, de inspiración católica y monárquica, que contrastaba con las nuevas ideas de la incipiente sociedad moderna. Para mediados del siglo XVII, el mundo ibérico americano percibía con claridad el anacronismo de sus tradiciones políticas y su organización social. Las ideas fundamentales del contrato social, la separación iglesia-Estado, la tolerancia religiosa, la libertad de comercio, los derechos del individuo y la vocación por el trabajo resultaban incompatibles con el sistema monárquico y la teología católica. Paulatinamente, el mundo ibérico se convirtió en consumidor pasivo de la producción intelectual del mundo anglosajón, que atravesaba por una etapa de gran dinamismo e innovación. Octavio Paz lo ha formulado con precisión:

En el momento en que Europa se abre a la crítica filosófica, científica y política que prepara el mundo moderno, España se cierra y encierra a sus mejores espíritus en las jaulas conceptuales de la neo-escolástica [...] Contradicción estética, intelectual y religiosa: los principios que habían fundado la Nueva España —el doble universalismo de la contrarreforma católica y la monarquía española— se habían convertido en obstáculos que la ahogaban.<sup>34</sup>

Durante el siglo XVIII, la tensión entre los ideales de la Ilustración y la Revolución Francesa y los principios de la filosofía neoescolástica no hizo sino incrementarse. La Ilustración española tuvo que ser rigurosamente selectiva y ecléctica. Aunque los principios doctrinales se erosionaron poco a poco, la situación social y política se mantuvo bajo control. La sobrevivencia y la ubicuidad de las instituciones serviles o cuasi serviles, la resistencia sistemática a la

<sup>33</sup> Véase F.B. Pike y T. Stritch (eds.). *The New Corporatism: Social-political Structures in the Iberian World*, op. cit.; H.J. Wiarda (ed.). *Politics and Social Changes in Latin America*, University of Massachusetts Press, Amherst, 1974; C. Veliz. *The Centralist Tradition of Latin America*, Princeton University Press, N.J., 1980; R.M. Morse. "The Heritage of Latin America", en L. Hartz (ed.). *The Founding of New Societies*, op. cit., pp. 123-177; R.M. Morse. *El espejo de Próspero...*, op. cit.; R.M. Morse. *Resonancias del Nuevo Mundo*, Vuelta, México, 1995.

<sup>34</sup> O. Paz. *El ogro filantrópico*, Joaquín Mortiz, México, 1979, pp. 44-45.

libertad comercial y la implantación de rigurosas políticas de inmigración, así como el control religioso y político sobre una sociedad cerrada, hicieron imposible la penetración y el avance de la modernización liberal y capitalista.

Otra interpretación de la cultura política latinoamericana y su secular disposición autoritaria es aquella que identifica al centralismo burocrático como la tradición dominante en la historia política de la región.<sup>35</sup> En la configuración del particular “estilo de conducta política” de América Latina convergen cuatro factores o procesos históricos que son determinantes: 1) la ausencia de una etapa propiamente feudal; 2) la ausencia de la libertad religiosa y el predominio absoluto de la religión católica; 3) la ausencia de un proceso similar a la Revolución Industrial europea; y 4) la ausencia de los fenómenos sociales, políticos e ideológicos asociados a la Revolución Francesa, que transformaron Europa durante el siglo XIX. Si bien es cierto que luego de su independencia los países latinoamericanos empezaron a recibir los efectos de la modernidad, en ellos esas manifestaciones fueron transformadas por una tradición que tiene un origen preindustrial: la racionalización burocrática del centralismo colonial ibérico, que dominó el escenario político de América Latina por más de dos siglos antes de la llegada de las revoluciones modernas.<sup>36</sup>

Es importante distinguir entre *patrimonialismo*, forma de autoridad tradicional identificada por Weber, y *centralismo*, que debe considerarse como un tipo de dominación racional y moderno, basado en la implantación de un sistema burocrático. El Estado renacentista que fue la corona castellana, diseñó cuidadosamente una enorme estructura burocrática, fundamentalmente civil y legalista, mediante la cual ejerció rigurosamente el poder sobre sus vastos dominios coloniales por más de tres siglos. Así como los puritanos británicos hicieron de sus colonias americanas la *tabula rasa* que requerían para proyectar una de las utopías modernas más poderosas, el poder imperial de Castilla desarrolló, sin mayor impedimento, una eficiente forma centralizada de gobierno, con una burocracia bien organizada, una relación estrecha con la iglesia católica, y un sistema legal extraordinariamente complejo que se adaptaba con facilidad a las condiciones de sus diversas colonias. La España renacentista del siglo XVI *inventó* sus colonias americanas *explayando* su poder, sin tropezar con los obstáculos de una sociedad feudal como la europea, siempre resistente al poder monárquico. En la historia y la cultura política latinoamericanas esa forma de gobierno se convirtió en una tradición esencial y dominante, que se identifica con el ejercicio centralista y autoritario del poder, y que resultaba completamente ajena a la visión liberal-democrática que traerían los tiempos modernos.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> C. Veliz. *The Centralist Tradition of Latin America...*, *op. cit.*

<sup>36</sup> *Ibid.*, pp. 3-4.

<sup>37</sup> *Ibid.*, pp. 7-8.

Después de las guerras de independencia, en casi todos los países latinoamericanos se produjo lo que Veliz denomina la “pausa liberal”. La influencia creciente del liberalismo europeo en el comercio y la política hicieron inevitable el triunfo del modelo republicano y democrático. Sin embargo, bajo la fachada de ese liberalismo declarativo y formal, poco a poco se impuso el regreso del centralismo tradicional, profundamente arraigado en las instituciones y las prácticas políticas. Las guerras de independencia y sus resultados representan un momento constitutivo de la cultura política moderna de América Latina. Se trata, como lo señala Paz para el caso mexicano, de una experiencia traumática:

La sociedad independiente mexicana rompió deliberadamente con Nueva España y adoptó como fundamentos principios ajenos y antagónicos: el liberalismo democrático de los franceses y los ingleses [...] Entre la ideología republicana y el mundo católico del virreinato mexicano, mosaico de sobrevivencias precolombinas y formas barrocas, hubo una ruptura: México negó su pasado [...] Desde el siglo XVI nuestra historia, fragmento de la de España, había sido una apasionada negación de la modernidad naciente [...] El ingreso a la modernidad exigía un sacrificio: el de nosotros mismos.<sup>38</sup>

Este viraje, que se consumó plenamente a mediados del siglo XIX con el triunfo de los partidos liberales, generó una serie de fracturas y ambigüedades originarias que marcarán el carácter de la cultura política latinoamericana. En primer lugar, la incongruencia inevitable y patente entre la ley y la realidad. Un elemento de simulación penetró el discurso político. Mientras se hablaba del carácter republicano de las instituciones, la separación entre los poderes y la legitimidad democrática, en la realidad predominaban abiertamente las prácticas del centralismo tradicional, un presidencialismo omnipotente con resabios patrimoniales y una cultura autoritaria profundamente arraigada. La adopción del modelo liberal produjo fisuras muy importantes. Primero, la cultura política se volvió elitista y dual. El pensamiento político de las elites aparece como ideario de la utopía, incapaz de convertirse en una auténtica ideología hegemónica, de transformar las instituciones y las prácticas políticas conforme lo exigía el marco jurídico asumido. El liberalismo modernizó lo económico, en buena medida a partir de la determinación de las burguesías nacionales de integrarse a la economía internacional. En lo social, el tejido de instituciones cuasiserviles, las organizaciones corporativas y la influencia omnipresente de la iglesia, obstaculizaron la extensión de las ideas liberales. En lo político, la fachada republicana y democrática ocultaba las prácticas clientelares y

<sup>38</sup> O. Paz. *El ogro...*, *op. cit.*, pp. 45 y 57.

patrimonialistas del poder político, el caudillismo militar y el presidencialismo autoritario, y la sobrevivencia de una cultura política popular profundamente tradicional y localista en la que los símbolos y las prácticas religiosas predominaban sobre los sentimientos de identidad nacional y las formas de integración política moderna. A la aguda pugna entre liberales y conservadores siguió, luego del triunfo político de los primeros, el conflicto con la iglesia, que se resolvió de muy diversas maneras, ya sea por la confrontación y la desamortización de los bienes eclesiásticos, o bien por la secularización paulatina de las relaciones económicas y políticas, y la instauración de un nuevo *modus vivendi* entre el Estado y la iglesia.

Mientras en Europa la integración de las ideas liberales y democráticas fue el resultado de un largo proceso de interacción social e ideológica, en América Latina esa asimilación no fue posible. Las doctrinas liberales y las ideas democráticas se asimilaron por separado y de manera intermitente, sin integrarse verdaderamente. El liberalismo fue el elemento más ajeno y problemático. Éste enfrentaba una estructura política real dominada por el centralismo y el ejercicio patrimonial y clientelar de la autoridad, carente de instituciones y prácticas republicanas; una cultura política doblemente fracturada en la que las elites políticas no sólo se polarizaban entre sí, sino que también quedaban segregadas del resto de la sociedad, ajena a la participación democrática y a la experiencia ciudadana de la libertad del individuo. Como una ideología sin verdadero arraigo social, el liberalismo se convirtió en un mero discurso para las elites y una fórmula para legitimar la integración y subordinación de la economía local a las exigencias internacionales.<sup>39</sup>

Esa combinación inusitada de liberalismo elitista, rousseauanismo inconsistente y autoritarismo tradicional, no podía generar nada estable.<sup>40</sup> En la primera etapa de su vida independiente, los países latinoamericanos se vieron amenazados por la desintegración, incapaces de controlar los levantamientos populares, las revueltas militares y la acción disolvente de los caudillos y las guerras intestinas. No fue sino hasta bien entrada la segunda mitad del siglo, a partir de 1870, que pudo verse el surgimiento de una serie de regímenes estables que, sin desechar por completo las ideas liberales, predicaban curiosas fórmulas de “autoritarismo instrumental” o “dictadura honesta” para legitimar un ejercicio abiertamente dictatorial del poder. Los regímenes de Rosas, en Argentina, Portales, en Chile, y Díaz, en México, fueron ejemplo de la nueva “filosofía positiva”, abiertamente inclinada hacia el autoritarismo y contra-

<sup>39</sup> CH.A. Hale. “Political and Social Ideas: 1870-1930”, mimeo, junio de 1981 (ensayo elaborado para formar parte de *The Cambridge History of Latin America*, vol. III, parte I).

<sup>40</sup> R.M. Morse. *El espejo de Próspero...*, *op. cit.*, pp. 112-123.

ria a los principios liberales clásicos, que se extendió en América Latina y representó una auténtica transfiguración del liberalismo latinoamericano.<sup>41</sup>

En esa etapa positivista, bajo la influencia de autores como Gobineau, Le Bon y Taine, que destacaron los factores raciales como elemento central de la nueva teoría evolucionista de la sociedad, autores latinoamericanos como Carlos Bunge, Alcides Arguedas, Francisco García Calderón, entre otros, formularon una visión profundamente autodenigrante de la población latinoamericana y del pobre destino que se imponía al subcontinente, racialmente incapaz de alcanzar los beneficios del progreso y la modernidad. El surgimiento del “nuevo idealismo” que se expresó en la obra de José Enrique Rodó, debe entenderse como reacción a esa visión pesimista que predominaba a finales de siglo. *Ariel* constituye la reivindicación de los valores humanísticos de la cultura latinoamericana, lo mismo que una condena al materialismo y la mediocridad democrática de Estados Unidos.<sup>42</sup>

El tema central de este primer manifiesto latinoamericanista, que refleja el pensamiento francés del siglo XIX, radica en la conciliación entre las exigencias de la ciencia y la sociedad industrial, que producen hombres fracturados y deformados, y la necesidad de preservar la integridad originaria del espíritu humano, esencial para el ejercicio de la libertad y la razón. Sin embargo, además de condenar el envilecimiento espiritual del utilitarismo estadounidense, en el terreno de la teoría política asocia esa deformación con la difusión de las ideas democráticas. A partir de una visión acentuadamente elitista de la “alta dirección moral” de la sociedad, Rodó considera a la democracia como una degeneración que impone la cantidad sobre la sabiduría y la calidad, que puede conducir a la peor de las tiranías y que genera un individualismo mediocre. Él rechaza la “conquista moral” que Estados Unidos parece ejercer sobre América Latina, la mediocre honestidad y la utilidad de la prudencia, predicada por Benjamin Franklin, si bien reconoce su “espíritu de asociación”, su “libertad puritana” y su “eficacia admirable”.<sup>43</sup> De igual modo, en defensa de los grandes hombres de la historia, la superioridad de la aristocracia ilustrada, y una visión jerárquica y autoritaria del orden social, condena las ideas democráticas, las cuales asocia con la decadencia moral del individualismo y el utilitarismo.<sup>44</sup>

<sup>41</sup> CH.A. Hale. *La transformación del...*, *op. cit.*, pp. 24-40.

<sup>42</sup> *Ibid.*, pp. 42-48.

<sup>43</sup> J.E. Rodó. *Ariel*, Porrúa, México, 1997, p. 33.

<sup>44</sup> *Ibid.*, pp. 22-27; *cf.*: también CH.A. Hale. *La transformación del... op. cit.*, pp. 63-66; para revisar una crítica sobre los argumentos de Rodó y el “arielismo”, así como sobre sus implicaciones en la formación de la mentalidad de las elites empresariales latinoamericanas *cf.*: S.M. Lipset. “Values, Education and Entrepreneurship”..., *op. cit.*, p. 8.

Este apretado repaso por algunas de las principales interpretaciones sobre la cultura política de los países que conforman América Latina es pertinente para darle una dimensión histórica al tema de su modernización. Se ha subrayado ya la importancia que ha cobrado el estudio de la cultura política. Ante el predominio de las interpretaciones sociológicas y económicas, tanto de derecha como de izquierda, la incorporación de esta dimensión cultural es importante. El entendimiento de la historia de la cultura, de la evolución de las tradiciones, actitudes, valores, símbolos e imágenes colectivas, y el análisis de la psicología de los individuos y los grupos, representan herramientas conceptuales y metodológicas cada vez más relevantes. El establecimiento de una tipología de las culturas políticas, el análisis de su dinámica y los procesos de influencia y transformación entre ellas, son temas de relevancia para la historia política en general. Del mismo modo, si bien de manera breve, se ha procurado identificar la herencia histórica de la cultura política latinoamericana. En la diversidad de países y regiones que componen el área, existen elementos comunes que han permitido el desarrollo de estudios generales. El trasfondo de la herencia colonial, su particular manera de relacionarse con la modernidad emergente, las condiciones étnicas y demográficas, y las tradiciones religiosas, políticas e ideológicas que arraigaron originalmente en la región, constituyen elementos básicos para entender las inconsistencias y tropiezos del liberalismo latinoamericano que, a pesar de todo, se convirtió en la ideología dominante desde la segunda mitad del siglo XIX. La historia política de América Latina en el siglo XX y hasta la fecha, no puede entenderse si no se considera este contexto histórico más amplio.

Las condiciones de la población y las culturas prehispánicas, las modalidades económicas de la Colonia, las condiciones geográficas, las formas de la catequización, la configuración de las clases sociales, todas constituyen partes esenciales para caracterizar a cada uno de los países del área. Sin embargo, por la comunidad que impuso la colonización ibérica, por esa herencia común constituida por el lenguaje, la religión, la cultura y las instituciones, puede hablarse de una cultura política latinoamericana. Sin embargo, ésta no puede entenderse como una entidad monolítica y atemporal, como un destino fatal asociado a elementos étnicos y religiosos. Este es un punto básico en la caracterización de las teorías culturales del desarrollo. En la mayoría de estas interpretaciones predomina una visión determinista, una idea en la que los elementos culturales constituyen una esencia constante e inalterable. Ese determinismo ha suscitado múltiples objeciones y debates. La herencia cultural ibérica aparece como un elemento inamovible, ajeno a las tradiciones liberales y democráticas, que condena a América Latina a una incapacidad congénita para lograr la legitimidad y la estabilidad democráticas. Esa visión revela en realidad un etnocentrismo parroquial y constituye a la vez un acto de discriminación y un empobrecimiento notorio de la investigación social. Sin embargo, afortunadamente las nuevas con-

tribuciones en esta materia han logrado establecer que la cultura política es un elemento dinámico y cambiante.<sup>45</sup> El hecho de que los procesos culturales tengan una dinámica propia y estén constituidos por elementos más o menos perdurables, cuyo cambio no siempre obedece o está sincronizado con las transformaciones económicas y sociales, no implica que exista una esencia cultural inmutable. La visión determinista de la cultura se impone en la misma medida que el estudio sistemático de su dinámica se ha descuidado. No existen aún investigaciones suficientes acerca de los factores que influyen en el cambio y desarrollo de una cultura política. Se han estudiado las orientaciones y valores de las elites políticas y empresariales, y se ha subrayado la influencia extraordinaria que pueden tener en la evolución de una cultura nacional. Sin embargo, no se ha dilucidado suficientemente cuál es la influencia de las ideas de un líder carismático, no se ha precisado suficientemente cómo éstas se articulan a la cultura de la sociedad en su conjunto, y hasta qué punto producen cambios o sólo reflejan los valores dominantes. No se ha estudiado suficientemente el impacto de los movimientos sociales y las revoluciones, y hasta qué punto y cuándo se han dado transformaciones súbitas de los valores y disposiciones de toda una comunidad nacional. Tampoco se ha investigado la influencia de las ideologías políticas que por lo general acompañan a las movilizaciones sociales y las luchas revolucionarias. Las revoluciones sociales generalmente producen procesos de integración e identidad nacionales que tienen un impacto profundo en la cultura política de un pueblo y que pueden modificar de manera significativa los valores y orientaciones de los individuos y los grupos sociales, en el corto y mediano plazos. Uno de los casos que con mayor frecuencia ejemplifica este tipo de cambios es el de la lucha por la independencia de la India y el de la influencia de las ideas y valores de Gandhi. En otro sentido, también han destacado las revoluciones socialistas y las distintas manifestaciones del fascismo y el totalitarismo. En tiempos más recientes, casos cuya investigación es también relevante, son las revoluciones de tipo religioso, como las de Irán y Afganistán. Otro campo de investigación muy amplio es el del derrumbe del bloque socialista soviético y la democratización de los países de Europa Oriental. Así, es obvio que el estudio de los procesos de cambio cultural tiene aún múltiples limitaciones e insuficiencias. En una interpretación reciente se plantea la metáfora de la cultura política como un espacio de sedimentación geológica donde existen elementos fosilizados que difícilmente cambian, particularmente los asociados con elementos étnicos, religiosos y nacionales, pero en donde también se combinan componentes más volátiles, produciendo una dinámica variada y compleja. Esa

<sup>45</sup> Una compilación representativa de los estudios más recientes es la que presenta L. Diamond (ed.). *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1993.

sedimentación se reestructura constantemente en una superposición continua de elementos que se transforman y cuya estructuración y sentido cambian, como todo proceso histórico y social.<sup>46</sup>

La necesidad de superar el estereotipo determinista conduce a la exigencia de replantear también las relaciones entre la cultura y las estructuras políticas, entre las mentalidades y las instituciones. En términos generales, no hay duda que la cultura política desempeña un papel crucial como enlace entre el desarrollo económico y la modernización política. Más aún, se ha demostrado la existencia de una correlación positiva entre ciertos valores y disposiciones culturales, el desarrollo económico y la estabilidad democrática.<sup>47</sup> Cuando los valores y las orientaciones de una sociedad son predominantemente favorables, sin duda es más probable que el desarrollo socioeconómico conduzca al establecimiento de instituciones democráticas. También es obvio que la cultura política no puede operar como causa eficiente de la institucionalización política; no obstante, en el proceso de lograrla las condiciones culturales de la sociedad pueden desempeñar un papel significativo, favoreciendo u obstaculizando el desarrollo de las instituciones. En otras palabras, en condiciones de déficit institucional, los valores y las orientaciones no pueden preceder y ser causa de un sistema democrático, sin embargo, la consideración de las condiciones y factores culturales es fundamental para avanzar y fortalecer la democracia. Las disposiciones culturales de grupos e individuos, de masas y elites, constituyen variables independientes que intervienen de manera significativa en la evolución de los regímenes y las estructuras políticas. En los procesos de cambio, tanto en la consolidación de un sistema democrático como en su erosión y deterioro, los factores culturales tienen una influencia considerable y específica. Como se ha procurado mostrar en este capítulo, la cultura política tiene un importante papel en el surgimiento, el desempeño y la viabilidad de un régimen democrático. La heterogeneidad y complejidad de los procesos culturales no impiden su identificación precisa como variables independientes y significativas en todo proceso de institucionalización política.

En lo que se refiere a América Latina, es importante subrayar que pocas regiones han estado tan abiertas y durante tanto tiempo a la influencia de otras culturas y civilizaciones; su prolongada integración a la economía mundial, su experiencia colonial, su atropellada adopción de las ideas liberales, todos son

<sup>46</sup> I. Diamond. "Causas y efectos", en I. Diamond. *Political Culture...*, *op. cit.*, p. 412.

<sup>47</sup> R. Inglehart. "The Renaissance of Political Culture"..., *op. cit.*, p. 1209; en ese ensayo Inglehart demuestra la correlación que existe entre el desarrollo económico, la estabilidad democrática y la generalización de tres valores o actitudes centrales: a) un alto nivel de satisfacción personal; b) un alto grado de confianza interpersonal; y c) el rechazo de movimientos extremistas.

elementos que apuntan a la recreación de una cultura abierta, en constante proceso de modificación y cambio. Su descripción como cerrada y renuente al cambio es errónea. A lo largo de su historia se registran claramente procesos de acumulación de experiencia institucional y aprendizaje social. Los procesos de socialización institucional se han modificado de manera considerable y paulatina, además se registra la influencia innovadora de los movimientos sociales, los líderes y las elites políticas, lo mismo que la creciente influencia de los medios de comunicación masiva. Sin duda, las condiciones de un desarrollo dependiente y tardío han hecho inevitable la heterogeneidad y la exclusión sociales, la fragilidad de las instituciones políticas y la incidencia del autoritarismo, sin embargo, eso no implica que los principios y las prácticas de la legitimidad democrática sean históricamente ajenas e inaccesibles para la región.

A partir de esta caracterización general y de la consideración de los aspectos distintivos de cada país pueden entenderse tanto las orientaciones dominantes como la influencia de una cultura política de tipo localista y subordinada en las primeras etapas de la historia independiente de la región. Con el avance de la modernización económica, a pesar de la ancestral heterogeneidad étnica y cultural, actualmente se ha impuesto una cultura cívica fundamentalmente moderna, con una orientación pluralista, abierta y participativa. No pueden subestimarse la heterogeneidad y la grave desigualdad. Los valores propios de la cultura democrática son aún débiles y sobreviven múltiples elementos de una cultura de tipo subordinada, producto del prolongado autoritarismo y el atraso educativo. Sin embargo, en términos de su disposición al cambio y a la incorporación de nuevos elementos, parece evidente que la mayoría de los países de la región se han ido moviendo hacia culturas predominantemente instrumentales y asimilativas.

La modernización económica generalmente produce fenómenos de inestabilidad social y política; cuando los conflictos no pueden canalizarse propiamente a partir de la estructura institucional, se producen regresiones que conducen a la inestabilidad, el autoritarismo y al resurgimiento de una cultura en la que predomina la pasividad y la desconfianza. No obstante, en el curso de los últimos 25 años se ha logrado la ampliación y el fortalecimiento de las instituciones democráticas en casi toda la región. Si bien los avatares de un desarrollo económico dependiente representan un riesgo constante, parece que se ha alcanzado el nivel en el que las instituciones y las prácticas democráticas permiten generar un círculo virtuoso, de modo que las actitudes y valores de la ciudadanía reafirman el marco institucional. Las modalidades de la democracia son múltiples y diversas; por ello, para identificar los riesgos e impulsar una modernización política sólida, para lograr una reforma consistente de las instituciones y las formas de participación, es indispensable, como aquí se ha procurado mostrar, un entendimiento más riguroso de las condiciones y la dinámica de los factores

culturales. Las sociedades latinoamericanas se enfrentan al reto de diseñar e instrumentar un modelo democrático propio. En ese sentido, la democracia es un sistema abierto y diverso; muchos de los valores y orientaciones de la cultura política latinoamericana han representado, quizás, un obstáculo para la modernización, sin embargo, muchos otros representan un capital social que favorece y enriquece las prácticas democráticas, que distingue y fortalece la experiencia democrática en la región. Esta democracia debe responder a las condiciones específicas de su desarrollo y su capital social. Para ello es necesario superar las fórmulas dogmáticas y los planteamientos extremistas, para lograr el convencimiento generalizado de que la mejor manera de dirimir los conflictos es el fortalecimiento de las instituciones políticas y los valores de la tolerancia, la diversidad y la participación ciudadana.



#### IV

### EL ESTADO BUROCRÁTICO AUTORITARIO

En América Latina la asociación entre modernización y autoritarismo ha sido evidente desde mediados del siglo XIX. Distintos gobiernos dictatoriales impusieron proyectos modernizadores, por medio de un Estado liberal-oligárquico, autoritario y centralista, basados en la exportación de materias primas y la apertura al capital extranjero. Las elites gobernantes, mayoritariamente liberales, combinaron el liberalismo clásico con la filosofía positivista y reivindicaron la necesidad de la dictadura para imponer el orden y el progreso, para sacar a las sociedades latinoamericanas de su atraso secular. Desde entonces se generó una fractura entre las ideas de la clase política y la cultura política de las mayorías, ajenas a las doctrinas y las prácticas ciudadanas y liberales. Al mismo tiempo, se produjo una cierta falsificación del discurso político dominante, en la medida que los regímenes formalmente liberales eran en realidad dictaduras con diferentes dosis de caudillismo y represión. Esas repúblicas oligárquicas adoptaron múltiples formas; en Uruguay, Brasil, Chile y Colombia, por ejemplo, las oligarquías tradicionales mantuvieron su dominio con mayor éxito, al tiempo que aceptaron y controlaron el proceso de modernización. En México, Argentina y Perú, por otra parte, los grupos dominantes se debilitaron con rapidez, produciéndose transiciones más accidentadas y conflictivas.

Después de las insurrecciones y recomposiciones políticas que se registraron en las primeras décadas del siglo XX, entre las que sobresale la Revolución Mexicana de 1910, el proyecto modernizador resurgió nuevamente, ahora bajo la conducción de regímenes populistas, destacadamente en los casos de Brasil, México y Argentina, como se ha visto.<sup>1</sup> Estos regímenes impulsaron el desarrollo político mediante la movilización y la organización vertical de las clases populares y los sectores medios, el liderazgo carismático y el discurso nacionalista,

<sup>1</sup> *Cfr. supra*, capítulo I, secc. 1.4 y 1.5.

con una clara inclinación dictatorial y represiva. Como países que enfrentaban un proceso de modernización tardío, en los que las doctrinas liberales y democráticas no habían arraigado en la sociedad y sólo eran patrimonio de las elites gobernantes e intelectuales, la asimilación del autoritarismo como recurso de la modernización no resultaba contradictoria. Se trataba ahora de una etapa de autoritarismo incluyente y movilización que se proponía la modernización del aparato político, en respuesta a las transformaciones sociales ocasionadas a partir de dos décadas de crecimiento económico. Por otra parte, es importante destacar la gran influencia que tuvieron entonces las ideas fascistas, particularmente en los casos de Brasil y Argentina. Los regímenes de Vargas y Perón adoptaron expresamente esas ideas y asumieron un carácter dictatorial. En su afán por fortalecer al Estado mediante un sistema monopólico de organizaciones de masas que encuadrara a las clases y grupos relevantes, se estableció un corporativismo estatal autoritario y represivo, inclinado al establecimiento de redes clientelares y prebendas políticas. El fenómeno del populismo alcanzó a muchos países en combinaciones más moderadas, como en los casos precursores de Uruguay, Chile y México, lo mismo que en Perú, Venezuela y Guatemala, en años posteriores. En todo caso, aun siendo en su mayoría regímenes nacionalistas que promovieron la movilización y la organización de las clases trabajadoras, el populismo latinoamericano tuvo siempre un carácter estatista y autoritario.

#### 4.1 MODELO DESARROLLISTA E IZQUIERDA LATINOAMERICANA

La ciencia social latinoamericana ha sido particularmente creativa en el análisis de los procesos de desarrollo y sus contribuciones son abundantes en el campo de la teoría de la modernización. Desde finales de la década de 1940, cuando inició la etapa de crecimiento del periodo de posguerra, se formó un grupo de destacados economistas y sociólogos latinoamericanos, encabezado por Raúl Prebisch, que fundaron la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), bajo los auspicios de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).<sup>2</sup> Con un amplio dominio del análisis económico y las relaciones internacionales, este grupo logró formular una teoría crítica del desarrollo de América

<sup>2</sup> Una excelente recopilación de los textos de Prebisch se debe a A. Gurrieri. *La obra de Prebisch en la CEPAL*, 2 vols., Fondo de Cultura Económica, México, 1982, Col. Lecturas (núm. 46). Durante la década de 1960 se multiplicaron los autores y los aportes de la sociología latinoamericana, entre ellos destacan G. Germani. *Política y sociedad en una época de transición*, Paidós, Buenos Aires, 1963; I. Di Tella. "Populismo y reforma en América Latina", *Desarrollo Económico*, vol. IV, núm. 16, Buenos Aires, abril-junio de 1965; J. Medina Echevarría. *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de*

Latina y su inserción en la economía mundial. De acuerdo con esa visión, en la década de 1950, las condiciones para un desarrollo económico autosostenido estaban ya presentes en los países más avanzados del área. El modelo económico tradicional, basado en la exportación de bienes primarios y la importación de manufacturas, acompañado de términos de intercambio muy desfavorables, sólo generaba estancamiento, desempleo y acentuadas deformaciones sociales. Por medio de un mecanismo de sustitución de importaciones, había llegado el momento para consolidar una industria nacional y una burguesía doméstica. América Latina debía entrar en un nuevo proceso de industrialización orientado a la producción de manufacturas y bienes de capital, sustituyendo su importación e incrementando la productividad y el nivel tecnológico de la planta productiva. Bajo la influencia del paradigma keynesiano, este modelo habría de conocerse como *modelo desarrollista*, denominación que vino a darle otro nombre a la *Escuela de la CEPAL*. En este modelo, sin duda, el Estado asumía un papel central como instancia de conducción económica, ejerciendo una amplia intervención directa y regulativa. Ese protagonismo estatal se asumía como algo indispensable para lograr la industrialización y superar la carencia de recursos que enfrentaba el desarrollo tardío de la región.

Poco después apareció la *Teoría de la dependencia*,<sup>3</sup> formulada principalmente por Osvaldo Sunkel, Aníbal Pinto, André Gunder Frank, Celso Furtado, Ruy Mauro Marini, Theotonio Dos Santos y Fernando H. Cardoso, entre otros. Esta corriente tuvo también una importante influencia en el estudio de la modernización de las regiones atrasadas y en lo que entonces se identificó como el *Tercer Mundo*. Desde una perspectiva estructuralista, estos autores plantearon una teoría de las etapas del desarrollo de la región y de las relaciones básicas entre los países centrales y las naciones periféricas. El subdesarrollo y la dependencia se identificaron como condiciones específicas y crónicas de las regiones que iniciaron tardíamente su modernización, como formas de subordinación y dominio del centro sobre la periferia. La relación con el pensa-

---

*América Latina*, Solar-Hachette, Buenos Aires, 1964; A. Pinto. "Estabilidad y desarrollo", *El trimestre económico*, enero-marzo de 1960, Fondo de Cultura Económica, México; C. Furtado. *Formación económica del Brasil*, Fondo de Cultura Económica, México, 1962; O. Sunkel. "Política nacional de desarrollo y dependencia externa", *Comercio Exterior*, marzo-abril de 1968, México.

<sup>3</sup> En la segunda mitad de la década de 1960, este impulso de la sociología latinoamericana tuvo un nuevo centro de atracción: la Teoría de la dependencia, que se gestó, entre otros, en torno a la obra de A. Gunder Frank. *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, Monthly Review, Nueva York, 1967; F.H. Cardoso y E. Faletto. *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1969; O. Sunkel y P. Paz. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo XXI Editores, México, 1970; R.M. Marini. *Dialéctica de la dependencia*, Fra, México, 1973.

miento de la CEPAL fue muy estrecha y existió una clara continuidad con su temática. La visión *cepalina* parte del concepto de subdesarrollo y de una crítica de las teorías de la modernización. Los teóricos de la dependencia profundizaron esta posición, abordando la condición latinoamericana de manera más integral. Las conclusiones pesimistas acerca de la dependencia estructural de la región, insuperable en el sistema capitalista, llevaron a muchos de esos autores a asumir posiciones marxistas y revolucionarias como camino para lograr un desarrollo regional independiente. Sin embargo, con el tiempo las posiciones de ambas escuelas fueron acercándose, como puede verse si se consideran los tardíos escritos autocríticos de Prebisch y los ensayos más recientes de Cardoso, por ejemplo, que comparten un reformismo moderado.<sup>4</sup>

Una de las limitaciones más evidentes de la teoría desarrollista consistió en descuidar los procesos políticos y culturales. En la visión de la CEPAL “[...] se considera aisladamente la transformación de la estructura productiva, dejando de lado la influencia que los factores de tipo social o cultural eventualmente ejercen sobre dicha transformación [...] podemos pensar en el factor socio político como uno de los ignorados por tal concepción”.<sup>5</sup> Aunque se asumía la democracia como fin último, la mayoría de los gobiernos desarrollistas adoptaron un estilo tecnocrático, que no impulsó la democratización de los partidos políticos, sindicatos y organizaciones sociales, ni fomentó una cultura política ciudadana más activa y libre. México, Chile, Argentina, Uruguay y Brasil fueron los países que aplicaron tempranamente y con mayor amplitud el modelo *cepalino*. Colombia, Perú, Venezuela, Bolivia y Costa Rica también lo adoptaron, poco más tarde y de manera fragmentaria.

En general, los regímenes populistas y los desarrollistas de ese periodo adoptaron lo que se denomina una *Matriz Estado-céntrica*.<sup>6</sup> En este esquema, el Estado desempeña el papel económico principal, como instancia que instrumenta las políticas económicas y el modelo de desarrollo. Éste implica también una amplia incorporación de las clases populares y los sectores medios en la arena política, como se ha señalado. En ese periodo se gestaron, en efecto, las estructuras y las formas de participación política modernas. La pieza central del sis-

<sup>4</sup> Cfr. R. Prebisch. *Capitalismo periférico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981; F.H. Cardoso. “Globalización y América Latina”, *Foreign Affairs en español*, vol. 2, núm. 1, primavera de 2002, pp. 108-143.

<sup>5</sup> O. Rodríguez. *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI Editores, México, 1980, pp. 272-273.

<sup>6</sup> Este concepto ha sido desarrollado por Marcelo Cavarozzi, particularmente en “La política: clave del largo plazo latinoamericano”, ensayo presentado en el XVII Congreso de la *Latin American Studies Association* (LASA), Los Ángeles, 1992, mimeo; y en “Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, segunda época, octubre-diciembre de 1991.

tema era el presidencialismo, que se vio fortalecido. Pero ahora se añadió una amplia red de centrales obreras, campesinas y populares, basadas en un patrón de organización corporativa, controladas directamente por el partido oficial y hegemónico. Los sistemas de partido adoptaron múltiples formas, pero generalmente se partió de la fundación de un partido oficial dominante, basado en organizaciones de masas, y muy identificado con el propio aparato estatal. En ese sentido, es importante destacar que el modelo desarrollista asumió la herencia autoritaria del populismo, reforzando los aparatos de control sobre las clases trabajadoras y la sociedad, auspiciando una cultura política subordinada, basada en la supeditación de los poderes judicial y legislativo, y en el establecimiento de redes burocráticas y clientelares en los partidos políticos y las organizaciones de masas.

Con diferentes grados de optimismo, tanto por parte del pensamiento conservador como de la izquierda socialista, se pensó que la modernización política se daría como producto del desarrollo económico. La democracia no era una preocupación importante. Es cierto que en algunos estudios las distintas etapas del crecimiento se asociaron con procesos políticos particulares. De hecho, se inició entonces el análisis de las formas de gobierno y participación, de la historia política de la región, distinguiendo fenómenos como el populismo y el corporativismo; sin embargo, esos análisis fueron marginales. En ese sentido, el pensamiento latinoamericano, tanto de derecha como de izquierda, compartía esa limitación con las corrientes dominantes de la sociología metropolitana. Se pensaba que la superestructura política se desarrollaría paulatinamente, conforme se alcanzaran los umbrales básicos de la modernización económica y social, como había sucedido en Europa Occidental y Estados Unidos.

Para comprender el escenario de la década de 1960, es indispensable referirse también al papel de otro actor central: la izquierda latinoamericana. Esa fue época de cambio profundo y radicalización. El triunfo del *Movimiento 26 de Julio* y la orientación comunista de la Revolución Cubana tuvieron un impacto considerable en los movimientos socialistas de la región y marcaron definitivamente el ascenso de las luchas sociales. Por primera vez en la historia de la izquierda en América Latina se produjo una auténtica conjunción entre la teoría y la práctica revolucionaria, aspiración esencial y originaria del marxismo, en la que parecerían superarse las añejas discusiones teóricas y estratégicas.

En sus orígenes, durante las primeras décadas del siglo XX, en el marxismo latinoamericano predominaba la polémica entre la interpretación ortodoxa y eurocéntrica y los afanes por adaptar la doctrina a las condiciones locales. La expresión más acabada de esa diferencia fue la confrontación entre José Carlos Mariátegui y Haya de la Torre, en 1928. Mientras que el primero defendía la ortodoxia proletaria y revolucionaria del marxismo-leninismo, rechazando las alianzas populistas, el segundo abogaba por un marxismo adaptado a las

condiciones históricas “indoamericanas”.<sup>7</sup> Con la muerte de Mariátegui y Julio Antonio Mella, otro de los intelectuales marxistas más destacados del periodo y fundador del *Partido Comunista Cubano*, se produjo un franco estancamiento del pensamiento marxista en la región. Después vino el trágico desenlace de la insurrección campesina en El Salvador; violentamente reprimida en 1932, que tuvo una repercusión muy amplia entre las organizaciones de izquierda de toda la región.

En términos políticos, la doctrina estalinista de la revolución por etapas, la alianza de las cuatro clases y la lucha por un Estado nacional democrático, impuesta por medio de la *Tercera Internacional*, indujo a los partidos comunistas latinoamericanos a realizar múltiples virajes y alianzas, marcadas por el oportunismo y la obediencia a la hegemonía soviética. Mientras que en la academia se produjeron avances importantes, representados primero por la obra de Aníbal Ponce y después por las investigaciones de autores como Sergio Bagú, Óscar Weiss y Julio César Jobert, entre otros. Así, a lo largo de los siguientes treinta años, se registró una clara disociación entre el marxismo académico y la práctica política. Además, la tradición marxista se enriqueció considerablemente con la inmigración española hacia América Latina a la caída de la República.<sup>8</sup> Esta fractura entre la cultura y la política marxistas fue acentuada por la proscripción de los partidos comunistas que trajo la Guerra Fría, particularmente entre 1948 y 1954, lo mismo que por la muerte de Stalin y la celebración del XX Congreso del PCUS, en 1956, en el que se realizó la crítica del periodo estalinista.

Con la Revolución Cubana, en América Latina se abrió un nuevo periodo y se agravó la crisis de la ortodoxia comunista en la región. El *castrismo* obligó a hacer una reestructuración en todo el campo de la izquierda y a abandonar el determinismo ortodoxo. Se configuró así una nueva corriente que transformó al marxismo en un proyecto de cambio social inmediato. Así, en palabras de José Aricó, la Revolución Cubana:

[...] reintegra el marxismo a su campo real de validación, cual es el de la reconstrucción de las conexiones existentes entre el proceso de elaboración de la teoría y los procesos reales de constitución de una fuerza social y de una voluntad transformadora. Pues en última instancia, y parafraseando

<sup>7</sup> M. Löwy (comp.). *El marxismo en América Latina*, Era, México, 1982, p. 12; J. Aricó. “Marxismo latinoamericano”, en N. Bobbio et al., *Diccionario de política*, Siglo XXI Editores, México, 1995, vol. 2, p. 952; F. Zapata. *Ideología y política en América Latina*, El Colegio de México, 1997, pp. 87-112.

<sup>8</sup> J. Aricó. “Marxismo...”, *op. cit.*, pp. 954-955; *cf.* también R. Fornet-Betancourt. *Transformación del marxismo: historia del marxismo en América Latina*, Plaza y Valdés-UANI, México, 2001.

a Marx, ¿en qué otra cosa que en su “devenir mundo” consiste la “realización de la filosofía” y por tanto del marxismo?<sup>9</sup>

Así, se planteó una nueva estrategia en la que el imperialismo y su representación nacional eran el enemigo principal, que reivindica la posibilidad de saltar etapas y acceder al socialismo mediante la revolución armada y la guerra de guerrillas. Las tareas democráticas y socialistas se combinaban en un proceso revolucionario ininterrumpido que devolvía al marxismo latinoamericano a su visión originaria de la insurrección y la revolución.<sup>10</sup> La heterodoxia doctrinaria y estratégica del *castrismo*, basada en un voluntarismo político extremo y en el influjo carismático de Fidel y el Che Guevara, líderes revolucionarios triunfantes, resultó muy atractiva para la *intelligentsia* latinoamericana.<sup>11</sup> Desde principios de la década de 1960, a lo largo de toda la región aparecen múltiples organizaciones políticas que rompen tanto con los partidos populistas como con la ortodoxia soviética. En Venezuela, las *Fuerzas Armadas de Liberación Nacional* (FALN) y el *Movimiento de la Izquierda Revolucionaria* (MIR); en Guatemala, las *Fuerzas Armadas Revolucionarias* (FAR) y el *Movimiento Revolucionario 13 de Septiembre*; en Perú, el *Ejército de Liberación Nacional* (ELN) y el MIR; en Colombia, el *Ejército de Liberación Nacional* (ELN); en Nicaragua, el *Frente Sandinista de Liberación Nacional* (FSLN); en República Dominicana, el *Movimiento 14 de Junio*; y en Bolivia, el *Ejército de Liberación Nacional* (ELN). Luego del Congreso de la *Organización Latinoamericana de Solidaridad* (OLAS), que se reunió en La Habana en 1967, surge otra generación de organizaciones que van más allá de la guerrilla de tipo rural y que penetran en el medio urbano. Destaca el *Movimiento de Liberación Nacional Tupamaros*, en Uruguay; el *Partido Revolucionario de los Trabajadores* (PRT) y el *Ejército Revolucionario del Pueblo* (ERP), en Argentina; la *Acción de Liberación Nacional* y el *Movimiento Revolucionario 8 de Octubre*, en Brasil; el *Movimiento de la Izquierda Revolucionaria* (MIR) en Chile; y el *Bloque Popular Revolucionario* (BPR) y el *Frente Popular de Liberación Farabundo Martí* (FMLN) en El Salvador. Todas estas organizaciones respondieron básicamente a los lineamientos de la Revolución Cubana y se plantearon la insurrección guerrillera como estrategia revolucionaria en los países de la región.<sup>12</sup> Además, en este periodo se suman otras influencias importantes como la Revolución China, el pensamiento trotskista y la lucha guerrillera del Viet Cong. Esa proliferación de movimientos y organizaciones orientadas a la lucha armada determinaron el debilitamiento de

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 956.

<sup>10</sup> M. Löwy. “El marxismo en...”, *op. cit.*, p. 48.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 49; J. Aricó. “Marxismo...”, *op. cit.*, p. 956.

<sup>12</sup> M. Löwy. “El marxismo en...”, *op. cit.*, pp. 50-51; *cf.* también R. Arismendi. *Lenin, la revolución y América Latina*, Grijalbo, col. Teoría y Praxis, México, 1976.

los partidos comunistas ortodoxos y las incipientes organizaciones socialdemócratas, que enfrentaron un franco proceso de extinción.

En términos académicos la sociología marxista también experimentó la influencia de este ascenso de las luchas sociales; ya se ha destacado aquí la orientación marxista de la *Teoría de la dependencia*. El desarrollo independiente de los países latinoamericanos sólo llegaría por medio de la ruptura revolucionaria. La democracia representaba la meta final, pero no la democracia burguesa, sino la democracia comunista. Ésta, sin embargo, no se definía más que en términos utópicos, que apuntaban a la futura desaparición de la sociedad de clases y a la extinción del Estado: la realización de una democracia directa que comprendería todos los ámbitos de la organización social, al punto de disolver toda actividad estatal en la misma sociedad civil. En términos prácticos, las teorías leninistas acerca de la vanguardia revolucionaria y el *centralismo democrático*, el partido y la dictadura del proletariado, tenían una influencia central y constituían la ortodoxia en la tradición marxista. En general, el estudio de las formas de gobierno y las instituciones políticas, de las formas de organización y representación, de la dinámica de la sociedad civil y la cultura política, no tuvieron un desarrollo suficiente y predominó el debate ideológico, polarizado y esquemático. La investigación acerca del marco jurídico e institucional de los derechos humanos y las libertades políticas, de la formación del sistema de partidos y los procedimientos electorales, de las organizaciones y los mecanismos de participación ciudadana, no constituyeron asuntos importantes en la agenda del pensamiento latinoamericano de izquierda.

#### 4.2 RETORNO DE LAS DICTADURAS

Cuando a mediados de la década de 1960 reaparecieron las formas más violentas de la dictadura militar, no resultó difícil justificar la militarización de la política y la imposición de las doctrinas de seguridad nacional. Para la alta jerarquía militar, interlocutor reconocido de las clases dominantes y las agencias de la política exterior estadounidense, resultaba imprescindible garantizar el orden y la continuidad del desarrollo. De hecho, el modelo desarrollista enfrentaba ya sus primeros tropiezos, ante los retos iniciales de la globalización, con la influencia creciente de las compañías transnacionales y el capital financiero. Se ha consignado ya una cronología de la emergencia del autoritarismo en la región.<sup>13</sup> Conviene revisar ahora los casos particulares un poco más de cerca, desde su gestación hasta su eventual ocaso. Los regímenes burocrático-autoritarios se implantaron en un buen número de países del área —de manera

<sup>13</sup> Cfr: *supra*, "Introducción", pp. 14-20.

paradigmática en Brasil, Argentina, Uruguay, Chile y Perú-, y mantuvieron su dominio a lo largo de 20 años. Las modalidades operativas y el destino de cada uno de éstos fueron diversos. En términos del desempeño económico y la estabilidad, sin considerar los altos costos sociales y humanos de la represión, el caso de Brasil fue quizá el más exitoso, mientras que el de Argentina el más accidentado y catastrófico.<sup>14</sup>

#### a) Brasil

El proceso inició propiamente en Brasil, con el golpe de 1964. El sistema de partidos, organizaciones y coaliciones populistas había sobrevivido a diferentes golpes de Estado luego del suicidio de Vargas, en 1954. Bajo el régimen reformista de J. Kubitschek, que impulsó fuertemente el crecimiento económico, el sistema alcanzó cierto grado de recomposición. En 1961, la dimisión de J. Quadros permitió el ascenso de J. Goulart, uno de los ejecutores de las políticas laborales del régimen de Vargas. Goulart anunció un amplio programa de reformas con una clara resonancia populista. Se impulsó la reforma agraria y la sindicalización de los trabajadores rurales, junto con la formación de las Ligas Campesinas promovidas por F. Juliao, con una clara influencia comunista y eclesiástica. Se estableció el voto universal y se promovió la sindicalización de los oficiales del ejército, iniciativa que no fue bien recibida por los altos mandos militares. La retórica socialista del régimen y las movilizaciones sociales, aunadas a un proceso ya evidente de crisis económica e inflación, condujeron finalmente al golpe de Estado, a la desaparición del Congreso y a la designación del Mariscal Castelo Branco como presidente.

Desde el principio el nuevo régimen hizo evidente que tenía un proyecto a mediano y largo plazos. Las fuerzas armadas se presentaron como la única ins-

<sup>14</sup> Cfr. D. Collier (ed.). *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, N.J., 1979; S.P. Huntington. *La tercera ola...*, *op. cit.*, p. 32; y M. Löwy y E. Sader. "La militarización del Estado en América Latina", *Cuadernos Políticos*, núm. 13, julio-septiembre de 1977, México, pp. 58-75. El análisis de esta nueva forma de autoritarismo giró en torno al concepto de *Estado Burocrático Autoritario* (EBA), elaborado por Guillermo O'Donnell. La aplicación de esta categoría al estudio de diversos fenómenos autoritarios, incluso en otras regiones del mundo como Europa del Este, condujo a la sobrecarga del concepto. Para un balance de la evolución de esta idea, cfr. G. O'Donnell. "Reflexiones sobre las tendencias al cambio del Estado Burocrático Autoritario", en Varios autores. *La militarización del Estado latinoamericano*, Universidad Autónoma Metropolitana, Cuadernos de Teoría y Sociedad, México, s/f; y D. Collier. "Overview of the Bureaucratic Authoritarian Model", en D. Collier (ed.). *The New Authoritarianism...*, *op. cit.*, pp. 19-32.

tancia que podía superar la inestabilidad y la corrupción del sistema político, garantizando el orden y proponiendo una administración tecnocrática basada en la operación del ejército como cuerpo corporativo. Bajo los lineamientos del Departamento de Estado y las academias militares estadounidenses, que habían cultivado intensamente sus relaciones con las fuerzas armadas del subcontinente a lo largo de esos años, los militares adoptaron la *teoría de la seguridad nacional* y se asumieron como garantes de la soberanía. En el caso de Brasil las ideas de G. Couto e Silva condujeron las acciones del régimen, que propuso un plan antiinflacionario de emergencia, reestructuró verticalmente las organizaciones políticas y ejerció una brutal represión orientada a destruir la disidencia, subordinar a las clases trabajadoras e inducir la despolitización general. La *Alianza Renovadora Nacional* (ARENA) fue conformada como partido oficial, se integró a todos los movimientos y organizaciones de oposición en el *Movimiento Democrático Brasileño* y se estableció un sistema de elecciones indirectas rigurosamente controlado por el ejército. En la cúpula del nuevo orden, la alta burocracia militar, el sector empresarial y las compañías transnacionales tomaban las decisiones importantes.

En los años de prosperidad que siguieron, el régimen pudo consolidar su legitimidad al conducir al país con mano dura a través de lo que se denominó "el milagro brasileño", que se extendería de 1965 a 1979. Es importante señalar que en términos de política económica el nuevo régimen alentó la inversión extranjera y la presencia de las compañías transnacionales, pero también fortaleció y amplió la presencia estatal en los sectores estratégicos de la economía. De esa manera, el dirigismo estatal con acentos nacionalistas, siguió siendo la fuerza central del modelo de desarrollo. En los primeros años los militares no juzgaron necesario adelantar promesas acerca del restablecimiento del orden constitucional y democrático, alentados por el crecimiento y la prosperidad general. No sería sino hasta 1970 cuando empezó a hablarse de convocar al Congreso y realizar reformas electorales. Mientras tanto, una de las características del régimen brasileño fue la creación de un amplio y poderoso sistema de servicios de inteligencia, con un alto grado de autonomía y controlado por el ala más dura de la cúpula militar. La represión política se ejerció de manera salvaje durante más de diez años; no sería sino hasta después de 1974 cuando el régimen se vio obligado a responder al reclamo cada vez más amplio, tanto interno como externo, de respetar los derechos políticos y humanos de toda la población. Aún así, la presión social por mayores libertades y el compromiso gubernamental de establecer una liberalización paulatina y controlada, se vieron limitados muchas veces por la resistencia y la autonomía del aparato policíaco de servicios de inteligencia, que se resistía a su desmantelamiento y que hasta al inicio de la década de 1980 fue capaz de promover campañas de represión violenta y terrorismo anónimo.

No sería sino hasta después de 1974, bajo la presión de la crisis petrolera y la amenaza de estancamiento económico, el crecimiento de la deuda externa y una presión mayor por la apertura y el respeto de los derechos humanos, cuando se dieron los primeros pasos para la liberalización del régimen. El control militar sobre el proceso de apertura fue sumamente riguroso; entre 1979 y 1985, a pesar de la crisis económica y la creciente oposición política, el régimen autoritario logró controlar la transición. En general, por sus logros económicos y el control político que estableció, el autoritarismo burocrático brasileño fue el caso más exitoso, en términos de sus propios objetivos, de los regímenes de su tipo en la región.<sup>15</sup>

#### b) *Argentina*

En el caso de Argentina el proceso de gestación y desarrollo del nuevo autoritarismo fue más accidentado y complejo. Entre 1955 y 1966 se sucedieron los golpes militares y se gestó una grave disociación de la vida política, como resultado de la proscripción expresa del peronismo. La exclusión por decreto de una de las principales fuerzas políticas del país trajo como consecuencia un sistema político dual que debilitó enormemente las instituciones. Los regímenes de Frondizi e Illia no lograron erradicar el sindicalismo peronista, que sobrevivió como fuerza opositora y autónoma. Por otra parte, las condiciones económicas del país no eran favorables. El crecimiento impulsado a partir del modelo desarrollista había tropezado con dificultades muy temprano; por su parte, la radicalización de los movimientos de izquierda y el movimiento obrero se acentuó con el giro socialista de la Revolución Cubana. La amenaza de un resurgimiento del movimiento peronista y la insatisfacción creciente de las fuerzas armadas, condujeron al golpe militar encabezado por el general J.C. Onganía, quien había destacado en los programas de capacitación de las academias militares estadounidenses y estaba decidido a seguir el ejemplo de sus pares brasileños. Su régimen proclamó una renovación política radical, rechazó el parlamentarismo liberal y propuso un modelo de corporativismo autoritario, una reestructuración económica y una administración burocrático-militar.

Aunque la situación económica mejoró en los primeros dos años, el clima de insurrección y violencia política empeoró, primero con el episodio del Córdobazo, en 1969, y luego por la acción de los grupos radicales, que secuestraron y dieron muerte al ex presidente Aramburu. Entre 1966 y 1970 la represión política y la violencia social cobraron dimensiones alarmantes. Las

<sup>15</sup> Cfr. A. Stepan (ed.). *Authoritarian Brazil*, Yale University Press, Virginia, 1973; T. Halperin Donghi. *Historia contemporánea de...*, op. cit., pp. 655-670.

administraciones de Levingston y Lanusse dieron continuidad al nuevo estilo autoritario, y a pesar de sus promesas de restaurar el orden constitucional, siguieron empeñados en la proscripción del peronismo y el clima de represión y violencia no pudo contenerse. Como resultado de la clausura de los canales institucionales y el extremismo creciente de los movimientos tanto de izquierda como de derecha, proliferaron los movimientos clandestinos.

El general Perón, desde el exilio en Madrid, alentó y justificó el extremismo de la izquierda peronista al mismo tiempo que radicalizó la retórica revolucionaria en su discurso, fomentando la descomposición del régimen mientras preparaba su retorno, que finalmente tuvo lugar en 1972. Luego de la breve presidencia de H. Cámpora, Perón logró un triunfo electoral indiscutible con más de dos tercios de los votos en su favor. Sin embargo, sus esfuerzos por institucionalizar la vida política fracasaron dramáticamente. El propio movimiento peronista estuvo profundamente dividido y las confrontaciones violentas se suscitaron desde junio de 1973. La izquierda del movimiento pretendía apropiarse del retorno de Perón, mientras que la derecha, ahora encabezada por López Rega y con la aprobación de Perón, se proponía la depuración del movimiento. Con la muerte del caudillo, en julio de 1974, sobrevino un colapso social y político que condujo a la represión y la violencia generalizada. En lo económico se generó un proceso inflacionario sin control. El nuevo golpe se produjo en marzo de 1976, cuando el general J.R Videla retomó las banderas del autoritarismo y desató nuevamente la represión contra los movimientos de izquierda y sus simpatizantes. En los siguientes cuatro años se produjo un paréntesis en el que se logró una relativa estabilidad económica y política. No obstante, las políticas continuaron siendo erráticas y la crisis petrolera de 1979 acabó de agravar la recesión. En 1982, luego del fracaso de la guerra de Las Malvinas, se produjo finalmente el colapso del régimen militar y se inauguró el proceso de restauración del orden constitucional y de transición democrática.<sup>16</sup>

### c) Chile

Desde el inicio de la década de 1940, Chile había logrado la continuidad institucional de su sistema político y la incorporación de los nuevos sectores sociales. La izquierda logró integrarse mediante la estrategia del Frente Popu-

<sup>16</sup> M. Cavarozzi. "Los ciclos políticos en la Argentina desde 1955", en G. O'Donnell, P.C. Schmitter, y L. Whitehead. *Transiciones desde un gobierno autoritario...*, op. cit., vol. 2. pp. 37-78; y J.C. Portantiero. "Economía y política en la crisis argentina 1958-1973", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio de 1977, UNAM-IIS, México, pp. 531-565.

lar, alcanzando una participación electoral sistemática y considerable. El Partido Radical, de orientación conservadora, a pesar de sus divisiones internas logró coaliciones que en repetidas ocasiones llevaron al poder a sus diferentes facciones. En 1964, con la crisis del radicalismo de derecha, accedió al poder el Partido de la Democracia Cristiana, encabezado por E. Frei. A pesar del apoyo estadounidense y europeo que tuvo el régimen, su programa de reformas no logró consolidarse; se lograron algunos avances en la reforma agraria y en materia de privatización del sector minero, pero no fue posible desplazar la influencia socialista sobre las clases trabajadoras. Por el contrario, la popularidad de la izquierda aumentó y se generó una polarización extrema.

En las elecciones de 1970, con el triunfo apretado de la Unidad Popular de Allende, se celebró la "vía chilena al socialismo", una revolución pacífica dentro de los cauces institucionales. Las disyuntivas políticas fundamentales que enfrentaron los países latinoamericanos durante los diez años previos parecen condensarse en estos años de la historia de Chile, cuando el régimen de Allende tuvo que enfrentar un trágico destino. La fuga de capitales y la crisis económica, la agudización de los conflictos laborales y los problemas de desabasto, la creciente tensión social y la hostilidad abierta de Estados Unidos, las divisiones dentro de la Unidad Popular, las estrategias insurreccionales de la izquierda extremista, la deslealtad de las fuerzas armadas y la conspiración del general Pinochet, fueron factores que se sumaron para componer el escenario del golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973. El impacto de este acontecimiento en la región fue muy grande y marcó el principio de una etapa de descenso de los movimientos revolucionarios en la vida política de América Latina.

El régimen autoritario asumió de inmediato el modelo burocrático y concedió a Pinochet la dictadura vitalicia. Se abolió de golpe el orden constitucional y se cancelaron todas las organizaciones e instituciones políticas. La etapa de represión y persecución que se desató en los primeros años fue masiva y extraordinariamente violenta. Se decretó también un viraje en términos económicos, bajo la orientación neoclásica de la Escuela de Chicago, impulsando un amplio programa de privatizaciones, apertura comercial e impulso de las exportaciones mineras y agropecuarias. El éxito relativo de su programa económico, basado en buena medida en el incremento de la deuda pública y privada, permitió al régimen disfrutar de alguna legitimidad. A esto se sumó la creación de la *Dirección Nacional de Inteligencia* (DINA) y la *Central Nacional de Información* (CNI), como un amplio sistema policiaco y militar de servicios de inteligencia, encargados de la represión y centralizados bajo el control directo de Pinochet. Después del plebiscito de 1978 y la Constitución de 1980, que pretendieron consolidar la legitimidad del régimen y concedieron formalmente la presidencia a Pinochet, la represión se moderó y se disfrutó de un breve periodo de prosperidad económica, si bien sus fundamentos no resultaron muy sólidos.

No será sino hasta 1983, a raíz del innegable estancamiento, cuando la oposición política empezó a conquistar distintos espacios públicos para vislumbrar el inicio de una nueva transición.<sup>17</sup>

#### d) Uruguay

En el caso de Uruguay, su excepcional estabilidad política y su democracia pactada enfrentaron un severo desgaste a partir de 1968. Durante la administración de Pacheco Areco se agudizaron los conflictos, tanto por sus fallidas políticas populistas como por su alianza con el sector militar. También creció la influencia del Frente Amplio de la izquierda, lo mismo que el extremismo violento de algunos grupos. En 1973 se produjo un golpe militar que disolvió el Congreso e instauró un *Consejo de Seguridad Nacional*, órgano colegiado con autoridad máxima, el cual controló el poder por once años y declaró una guerra abierta contra la subversión y el terrorismo. La represión no escatimó recursos ni métodos, y se desató una violenta persecución de la izquierda y sus simpatizantes, que no sólo empañó el orgullo democrático nacional sino que orilló a emigrar a amplios sectores de la juventud uruguaya. Entre 1974 y 1980 se experimentó un crecimiento económico significativo pero con costos sociales muy altos. En noviembre de 1980 se llevó a cabo un plebiscito que fue negativo para la iniciativa del régimen e inició el proceso de transición democrática y la restauración del orden constitucional, el cual culminó en las elecciones de 1984 con el triunfo de J.M. Sanguinetti, del Partido Colorado.<sup>18</sup>

#### e) Perú

En Perú, en 1968, a partir de un golpe militar surgió el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (GRFA), encabezado por el general Velasco Alvarado,

<sup>17</sup> M.A. Garretón. "La evolución política del régimen militar chileno y los problemas de la transición a la democracia", en G. O'Donnell, P.C. Schmitter, y L. Whitehead. *Transiciones desde un gobierno autoritario...*, op. cit., vol. 2. pp. 147-186; D. Pion-Berlin. "The Defiant State: Chile in the Post-coup Era", en A.F. Lowenthal y J.S. Fitch (eds.). *Armies and Politics in Latin America*, Holmes and Meiers, Nueva York, 1986, pp. 317-334; R.A. Yocolevzky. "Democratización y recomposición del sistema político en Chile", en R.A. Yocolevzky (comp.). *Experimentos con la democracia en América Latina*, UAM, México, 1996, pp. 125-145.

<sup>18</sup> G. De Sierra. "Introducción al estudio de las condiciones de ascenso de las dictaduras: el caso uruguayo", y N. Minello. "Uruguay: la consolidación del Estado militar", ambos en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio de 1977, UNAM-IIS, México, pp. 567-574 y 575-594.

quien estableció una dictadura que sobrevivió hasta 1978. Desde su inicio el nuevo régimen hizo evidente que impulsaría un proyecto de largo plazo, una transformación radical de la sociedad peruana, con programas y movilizaciones de tipo populista en el medio rural, y la adopción de posiciones nacionalistas e independientes en materia económica y diplomática, lo que condujo, entre otras cosas, a la nacionalización del petróleo y la reanudación de relaciones con Cuba y la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS).

Es importante destacar que el golpe militar de 1968 era la expresión final de una larga rivalidad entre las fuerzas armadas y el APRA. La alianza oligárquico-militar se había desgastado desde 1956, sin embargo, las fuerzas armadas estaban determinadas a impedir el acceso del APRA al poder, lo que condujo al golpe de 1962. Seis años después, el ejército presentó un proyecto nacionalista y de movilizaciones campesinas con el propósito de eliminar la influencia del APRA en la zona serrana y el norte del país. La reforma agraria y la retórica nacionalista y revolucionaria del régimen fueron acompañadas por la supresión de la disidencia, el control de los medios de información y la cancelación de la autonomía universitaria. En los primeros años el régimen logró algunos avances con sus programas reformistas, no obstante, para 1973 la corrupción y la ineficiencia deterioraron considerablemente la credibilidad de la dictadura. A partir de 1975, con el ascenso del general Morales Bernúdez, la represión se amplió y recrudeció. En 1978, luego de haberse sometido incondicionalmente a las políticas del Fondo Monetario Internacional (FMI), el régimen se vio obligado a convocar a una Asamblea Constituyente que dio inicio al proceso de transición que conduciría a las elecciones de 1980 y 1985.<sup>19</sup>

#### 4.3 SOCIEDAD PRETORIANA Y ESTADO BUROCRÁTICO AUTORITARIO

En uno de los primeros análisis hechos sobre el surgimiento de esta nueva ola de autoritarismo, Samuel P. Huntington describió la situación en términos de un *pretorianismo de masas*. La modernización económica había ocasionado un número considerable de cambios sociales: urbanización, educación, incremento de las expectativas sociales, incorporación política de grandes sectores de la sociedad, nuevas organizaciones de masas y un mayor impacto de las ideologías políticas radicales. La sociedad en conjunto estaba sometida a tensiones

<sup>19</sup> Cf.: J. Cotler. "Las intervenciones militares y la transferencia del poder a los civiles en Perú", en G. O'Donnell, P.C. Schmitter, y L. Whitehead. *Transiciones desde un gobierno autoritario...*, op. cit., vol. 2., pp. 225-260; A. Stepan. *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton University Press, N.J., 1978, pp. 117-155; T. Halperin Donghi. *Historia contemporánea de...*, op. cit., pp. 598-601 y 697-706.

crecientes, inquietud social e inestabilidad política. Una sociedad pretoriana surge cuando, en ausencia de un marco eficaz de instituciones políticas capaces de mediar, legitimar y moderar los antagonismos, se produce una *politización general de las fuerzas sociales*. Cuando no existe un acuerdo general acerca de las fuentes de legitimidad política, ni mecanismos de autoridad reconocida para la solución de los conflictos, las *sociedades pretorianas o pretorianizadas* experimentan un proceso de fragmentación del poder y, consecuentemente, se sitúan al filo del colapso político.<sup>20</sup>

En su momento, la visión conservadora y pragmática de Huntington tuvo gran influencia. Además, expresó de manera abierta el viraje de la política exterior estadounidense respecto del *Tercer Mundo* y en particular de América Latina. Se partía de la idea de que el crecimiento económico y la modernización social, cuando se presentan de manera acelerada y en condiciones de atraso generalizado, tienden a generar inestabilidad política y revoluciones. La preocupación central en un proceso de desarrollo político debe ser, por tanto, no la "forma de gobierno" en sí misma, sino el "grado de gobernabilidad". En esa lógica, el orden político es prioritario, antes que cualquiera de las garantías legales de un sistema liberal y democrático. Es por ello comprensible que, en muchas circunstancias, la democracia y las elecciones no sean en verdad recomendables para el adecuado desarrollo de los países atrasados.<sup>21</sup>

En ese viraje hacia el realismo político, que se consolidó a principios de la década, de lo que se trata es de abandonar las ilusiones y la retórica democrática de los programas de la ALPRO. Las administraciones de Lyndon B. Johnson y Richard Nixon asumieron una posición más agresiva, en un escenario internacional dominado por la Guerra Fría. Ante el clima de efervescencia social y el crecimiento de los sentimientos antiimperialistas, acentuados por la invasión estadounidense a República Dominicana en 1965, ante la amenaza subversiva de la izquierda radical, la política exterior estadounidense optó por asegurar el orden, aunque para ello debiera recurrirse a la dictadura militar y la cancelación de los derechos y las libertades fundamentales. Para superar la crisis de su hegemonía en la región, ocasionada por la Revolución Cubana, y garantizar la cancelación de cualquier inclinación socialista, el Departamento de Estado estadounidense fortaleció y amplió su relación con los ejércitos de la región. Fue en las academias militares estadounidenses y en la Agencia Central de Inteligencia (CIA) donde se capacitó a los altos mandos militares latinoamericanos y se elaboró una nueva doctrina político-militar centrada en el concepto de *Seguridad Nacional*.<sup>22</sup> Esos cuadros y esas ideas habrían de desempeñar un papel cen-

<sup>20</sup> S.P. Huntington. *El orden político en las sociedades en cambio*, op. cit., pp. 79-91.

<sup>21</sup> *Ibid.*, pp. 13-19.

<sup>22</sup> Un análisis de este concepto se encuentra en M.A. Garretón. "De la seguridad nacio-

tral en la formación del nuevo *Estado Burocrático Autoritario* (EBA), que se implantaría en la mayoría de los países sudamericanos en la década siguiente.

El estudio del autoritarismo como un tipo específico de Estado pronto se convirtió en un campo disciplinario de gran importancia en los estudios latinoamericanos. En ese sentido, la elaboración de la categoría del EBA concentró muchos de los debates y aportaciones.<sup>23</sup> En esos análisis no sólo se proporcionó una visión sobre los mecanismos internos de autoridad y poder del nuevo autoritarismo, se contribuyó también a explicar los procesos de ruptura del orden democrático, característicos de la accidentada historia política latinoamericana. Eso era inevitable, entre otras cosas porque aún en su versión inicial la teoría del EBA estaba orientada no sólo a la descripción del nuevo orden político, sino también a la interpretación global de las secuencias y correspondencias entre dichos fenómenos y los patrones de acumulación del capital, las formaciones sociales, las alianzas de clase, e incluso hacia una tipología general del Estado y los regímenes políticos. Eventualmente, se ha especulado también acerca de paralelismos interesantes entre una más amplia diversidad de regímenes, como el mexicano, por ejemplo, pero también más allá del área latinoamericana, en casos como los de Grecia, España y otros países del Este europeo. Sin embargo, manteniendo los límites originales del concepto y aplicándolo exclusivamente a los regímenes militares sudamericanos mencionados, es posible identificar una serie de características que son comunes a estos regímenes burocráticos autoritarios:

- Los oficiales militares desempeñan el papel político central, no de manera personalizada sino como miembros de una institución burocrática mayor, con un fuerte énfasis en la centralización y la autonomía del poder ejecutivo.
- Los altos puestos administrativos son ocupados por tecnócratas previamente entrenados en instituciones burocráticas como el ejército, la administración pública o en las grandes corporaciones privadas.
- Existe una ruptura general de los vínculos tradicionales entre el Estado y la sociedad, de modo que la competencia electoral, el sistema de partidos y el

---

nal a la nueva institucionalidad", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, octubre-diciembre de 1978, UNAM-IIS, México, pp.1259-1282.

<sup>23</sup> Se ha destacado antes la contribución de Guillermo O'Donnell. *Cfr. supra*, nota de la página 149. Una de las mejores compilaciones sobre el tema es la de D. Collier (ed.). *The New Authoritarianism in Latin America*, ya citada. *Cfr.* también J.M. Malloy (ed.). *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1977; J.J. Linz y A. Stepan (eds.). *The Breakdown of Democratic Regimes*, 4 vols., The John Hopkins University Press, Baltimore, 1978; A.F. Lowenthal y J.S. Fitch (eds.). *Armies and politics in Latin America...*, *op. cit.*; y G. Gaspar (comp.). *La militarización del Estado latinoamericano*, UAM-Iztapalapa, México, s/f.

parlamento son prácticamente abolidos y sustituidos por diversos mecanismos selectivos de consulta y cooptación.

- Existe una amplia restricción de las libertades civiles y políticas, en un ambiente de intolerancia radical hacia cualquier forma de oposición pública, con uso frecuente del terror, la intimidación y la tortura.

- El sistema político opera de manera “excluyente” hacia las clases trabajadoras y sectores populares, procurando desmovilizarlos y despolitizarlos mediante el desmantelamiento de las organizaciones sindicales, la implantación de mecanismos de control verticales, la aprobación de la legislación antiobrera y, cuando fuera necesario, mediante la simple represión.

- Hay una carencia total de ideologías oficiales, con excepción de una oscura y elemental doctrina anticomunista de “seguridad nacional”, y de un omnipotente estilo político tecnocrático orientado a la despolitización de la vida social. Esta ausencia de elementos doctrinarios e ideológicos es una característica particularmente acentuada en el autoritarismo latinoamericano.<sup>24</sup>

El punto de partida de esta nueva visión del autoritarismo es la crítica de las teorías de la modernización y su visión lineal del tránsito de la sociedad tradicional a la sociedad moderna. Dichas teorías asumen, bajo la influencia del maniqueísmo político dominante, que los regímenes de los países en desarrollo deben optar necesariamente entre dos paradigmas: el totalitarismo comunista y la democracia liberal. En ese sentido, siguiendo las contribuciones de Linz, Guillermo O'Donnell considera que el autoritarismo es una forma específica de Estado, no reducible a formas embrionarias o transitorias de esos paradigmas. En otras palabras, el autoritarismo debe considerarse como una formación política regular y estable, que corresponde estructuralmente a las condiciones socioeconómicas que se presentan en los países en desarrollo.

En general se ha impuesto la idea de restringir el uso del concepto de EBA para los regímenes sudamericanos de las décadas de 1960 y 1970, pues de otra manera se pierde su especificidad fundamental. La argumentación va en el sentido de establecer la correspondencia básica entre el autoritarismo burocrático y un nuevo patrón de acumulación capitalista, que se perfilaba en los países más avanzados de la región a fines de la década de 1960, designado como “desarrollo dependiente asociado”.<sup>25</sup> El punto central en ese análisis se refiere a la relación que existe entre las condiciones económicas y los fenómenos políticos. En breve, O'Donnell sostiene la tesis de que existe una “afinidad electiva” entre el EBA

<sup>24</sup> Cfr. G. O'Donnell. “Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado Burocrático Autoritario”, en G. Gaspar (comp.). *La militarización...*, op. cit., pp. 105-106.

<sup>25</sup> F.H. Cardoso. “On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America”, en D. Collier (ed.). *The New Authoritarianism in Latin America...*, op. cit., pp. 33-60.

y la etapa específica que representa ese desarrollo dependiente asociado. Éste puede describirse como una “profundización” del proceso de crecimiento industrial, implicando una racionalización y una integración vertical mayor del sistema económico en su totalidad. El estancamiento del patrón de acumulación anterior, basado en una etapa de fácil sustitución de importaciones, y la transición a un nivel más alto de producción de bienes durables y de capital, impusieron la racionalización del sistema. El volumen de recursos financieros y tecnológicos requeridos para tal “profundización” y, consecuentemente, las garantías políticas exigidas, dadas las condiciones del desarrollo dependiente asociado, condujeron al surgimiento del EBA como “fiador y organizador” de la dominación ejercida por una “burguesía altamente oligopolizada y transnacionalizada”.<sup>26</sup> En un sentido amplio, la base social del EBA consiste de una alianza entre un Estado altamente intervencionista, como socio capitalista mayor, las grandes corporaciones transnacionales y, en una posición subordinada, el sector internacionalizado de la burguesía doméstica.

Sin embargo, es fundamental introducir aquí una diferenciación conceptual básica que se refiere a las definiciones de Estado y de régimen. El primero se define como el “pacto básico de dominación que existe entre las clases sociales o las fracciones de la clase dominante, y las normas que garantizan su dominación sobre los estratos subordinados”. Un régimen, por el contrario, se refiere exclusivamente al conjunto de “reglas formales que vinculan a las principales instituciones políticas (poderes ejecutivo, legislativo y judicial, el sistema de partidos y el parlamento), lo mismo que al punto de la naturaleza política de las relaciones entre los ciudadanos y los gobernantes (democráticas, oligárquicas, totalitarias, etc.)”.<sup>27</sup> Según Cardoso, estrictamente hablando, en el caso de las dictaduras militares latinoamericanas de esos años debemos hablar de “régimenes burocrático autoritarios”, antes que de una forma de Estado propiamente dicha. En realidad, una misma forma estatal puede coexistir con una diversidad de regímenes políticos, sean éstos autoritarios, fascistas, corporativistas e incluso democráticos. Esta distinción es básica si se quiere evitar todo mecanicismo en la relación entre economía y política. En lugar de la determinación económica, lo que es importante definir es el “grado de compatibilidad entre las diferentes formas del Estado capitalista dependiente y los diferentes tipos de regímenes”.<sup>28</sup>

<sup>26</sup> G. O'Donnell. “Tensions in the Bureaucratic Authoritarian State”, en D. Collier (ed.), *ibid.*, p. 292.

<sup>27</sup> F.H. Cardoso. “On the Characterization of Authoritarian Regimen...”, *op. cit.*, pp. 38-40.

<sup>28</sup> Para una crítica especializada sobre la relación entre la “profundización” y el EBA, *cfi.* J. Serra. “Three Mistaken Theses Regarding the Connection between Industrialization and the Authoritarian Regimes”, en D. Collier (ed.). *The New Authoritarianism in Latin America...*, *op. cit.*, pp. 99-163.

Entonces sería posible considerar al autoritarismo burocrático en su dimensión correcta como un tipo de régimen, no necesaria y mecánicamente asociado a ciertas condiciones económicas sino como uno entre muchos otros. Esta diferenciación facilita el estudio de otras formas de autoritarismo en países de la región en los que también se implantó el desarrollo dependiente asociado y que, sin embargo, no pueden considerarse propiamente como regímenes burocráticos autoritarios.

Por otra parte, uno de los méritos de la teoría del EBA consistió en hacer una penetrante descripción operativa de los mecanismos de autoridad y poder al interior de dichos regímenes. Se asimilaron los métodos y conceptos de las teorías del desarrollo y las tipologías políticas planteadas por la sociología clásica y sus versiones estadounidenses. El análisis de los procesos de institucionalización política, de los tipos de participación, la cultura política y la mentalidad, las formas de legitimación, la diferenciación burocrática, etcétera, son instrumentos relevantes. Esto, a su vez, ha permitido el enriquecimiento de las discusiones y la posibilidad de aproximarse a una formalización más rigurosa de los procesos políticos.

Estas ideas han sido objeto de múltiples objeciones y debates. La consideración específica de cada caso nacional, el análisis detallado de sus distintas situaciones económicas y fases de desarrollo, de sus logros y fracasos, de las condiciones políticas previas al surgimiento del EBA y, en suma, el estudio comparativo de los casos relevantes, ha dividido las opiniones. Otro debate central se refiere a la relación que existe entre los regímenes populistas precedentes y el EBA. ¿Existió una ruptura radical entre las dos formaciones autoritarias o, por el contrario, se dio sólo un ajuste menor de los mecanismos políticos heredados del periodo populista? En el caso de Brasil se ha subrayado la continuidad básica entre los dos regímenes, particularmente en lo que se refiere al mantenimiento y desarrollo de las estructuras corporativistas básicas.<sup>29</sup>

De acuerdo con Schmitter, los nuevos tecnócratas sólo habrían “purgado el sistema de ciertas prácticas contradictorias, manteniendo virtualmente idéntica la misma estructura”.<sup>30</sup> Skidmore, a su vez, ha reconocido la importancia de esta continuidad institucional: “los tecnócratas fueron capaces de asumir el control de la estructura institucional del Estado Novo (1937-1945) de Vargas, expandiéndola durante el periodo de postguerra”.<sup>31</sup> Después de la institución presidencial, “la red de corporaciones estatales y agencias regulatorias” fue el capital político más importante heredado por el nuevo régimen.

<sup>29</sup> T.E. Skidmore. “Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937-1971”, en A. Stepan (ed.). *Authoritarian Brazil...*, *op. cit.*; y P.C. Schmitter. “The Portugalization of Brazil?”, en A. Stepan (ed.), *ibid.*, pp. 179-232.

<sup>30</sup> P.C. Schmitter. “The Portugalization of Brazil?”, *ibid.*, p. 186.

<sup>31</sup> T.E. Skidmore. “Politics and Economic Policy...”, *op. cit.*, p. 38.

Uno de los elementos menos entendidos de la estructura administrativa heredada por los “revolucionarios” de 1964 fue la red de organizaciones de representación obligatoria. Ésta fue la creación corporativista de un gobierno que deseaba prevenir cualquier forma de organización que pudiera constituirse en una fuerza política independiente. Los más importantes de estos cuerpos corporativistas fueron los sindicatos.<sup>32</sup>

Ya se ha señalado el fracaso del populismo en términos de la institucionalización política, los límites y las deficiencias de la modernización que se propuso. La inestabilidad política resultante condujo a la reaparición del autoritarismo militar. No obstante, en materia de cultura política, tanto el populismo como el nuevo autoritarismo compartieron una herencia significativa y perdurable. En un periodo que se extiende por cinco décadas, de 1930 a 1980, los regímenes populistas y autoritarios dejaron su huella en las actitudes y valores de toda la sociedad. En las primeras décadas, el alcance del discurso nacionalista y antiimperialista, las amplias movilizaciones sociales, la formación de partidos y organizaciones de masas, la penetración económica y social del Estado, y el surgimiento de nuevos símbolos de identidad y unidad nacional, constituyeron un punto de partida fundacional de los sistemas políticos, con una profunda resonancia en términos de la cultura política. A un primer periodo de movilización incluyente, se añadió después la etapa de abierta dictadura militar. El EBA reforzó la inclinación autoritaria del populismo, cancelando no sólo el sistema político, sino atropellando el estado de derecho y estableciendo un aparato policiaco-militar avocado a la represión violenta e ilegal. La experiencia traumática del autoritarismo militar y la guerra represiva que se desató a nivel regional, particularmente en el Cono Sur, que fracturó las organizaciones y los mecanismos de participación política, tuvo también consecuencias graves en los patrones de socialización y la cultura política. Por otra parte, en cuanto a su propia estructuración, el autoritarismo burocrático dio continuidad al estatismo; el crecimiento del sector estatal de la economía fue la regla más que la excepción. En general, puede hablarse de la continuidad y el predominio de una cultura subordinada y estatista basada en la desconfianza y la pasividad ciudadanas. En un ambiente caracterizado por el control y la represión policiaca, por la existencia de redes clientelares permeadas por la corrupción, por la ineficiencia estatal y privilegios corporativos, el desprestigio de la política y la apatía ciudadana se generalizaron. Como ya se ha señalado, en términos del modelo de coordinación social el populismo y el EBA establecieron lo que se ha denominado una *Matriz Estado-céntrica*,<sup>33</sup> con fases de movilización incluyente y

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> *Cfr. supra*, p. 144, nota 6.

represión violenta, que difundió en la sociedad y todos los niveles de gobierno una mentalidad autoritaria y de subordinación ciudadana.

Por otra parte, en lo que se refiere a la estructura política misma la herencia del populismo y el EBA es compleja. Por una parte, el fracaso del populismo mostró la fragilidad de los sistemas políticos y el alto costo de la dictadura. La aguda polarización del conflicto social y la insuficiencia institucional para encauzarlo condujeron a la dictadura y la cancelación del estado de derecho. Sin embargo, en este escenario de autoritarismo abierto, la tecnocracia y la burocracia militar debieron aceptar diversas modalidades de organización y control. Las estructuras corporativas promovidas por el populismo, luego de ser sometidas a violentos procesos de exclusión y depuración, resultaron compatibles e instrumentales para el nuevo autoritarismo. Las redes clientelares y los mecanismos de participación que las organizaciones populistas generaron constituyeron un importante capital para el EBA, particularmente en la instrumentación de las políticas económicas y el aseguramiento de la desmovilización social y la pasividad ciudadana.

#### 4.4 AUTORITARISMO, DEMOCRACIA Y TOTALITARISMO

Como se ha señalado antes, este esfuerzo por definir al autoritarismo como un tipo específico de régimen, histórica y estructuralmente relacionado con las modalidades de la dependencia y el subdesarrollo, tiene en Juan J. Linz a un destacado precursor; si bien sus análisis se caracterizan por un acentuado formalismo. Desde 1964, con la publicación de *An Authoritarian Regimen: the Case of Spain*,<sup>34</sup> Linz se ha empeñado en establecer una definición tipológica y diferenciada del autoritarismo como forma de gobierno específica, además de un análisis de las diferentes formas históricas que ha encarnado dicho modelo. Linz, en efecto, parte de la idea de que el autoritarismo es un “tercer tipo” de sistema político claramente diferenciado. Primero habría que deslindarlo de lo que podrían considerarse formas tradicionales de autoridad, o bien regímenes provisionales de tipo dictatorial; es decir, regímenes basados en formas tradicionales de legitimidad—según la tipología weberiana— en los que el gobierno se ejerce de manera tiránica, mediante la coerción militar directa y a partir de relaciones patrimoniales y clientelares, sin que medien estructuras institucionales y legales que garanticen la participación política; éstos se definen como regímenes sultanísticos, ajenos a las formas modernas de autoritarismo.

<sup>34</sup> En E. Allardt y S. Rokkan (eds.). *Mass Politics*, Free Press, Nueva York, 1970, pp. 251-283.

Se requiere una diferenciación más compleja entre la dictadura y el autoritarismo. Si ha de reservarse un uso específico, la dictadura debe definirse exclusivamente, asumiendo su significado original en el derecho romano clásico, como un gobierno de emergencia que suspende o viola temporalmente las normas constitucionales, referidas al acceso y el ejercicio de la autoridad pública, pero que se mantiene dentro de las provisiones constitucionales para estados de crisis o emergencia. En la actualidad, sin embargo, las dictaduras de tipo militar parecen más inclinadas a la abolición del marco constitucional que a la restauración de procedimientos democráticos, constituyéndose así en gobiernos generalmente empeñados en la fundación de regímenes plenamente autoritarios o totalitarios.

En cuanto a la diferenciación entre el autoritarismo y la democracia, conviene partir de la definición de esta última.

Llamaremos democrático a un sistema político cuando éste permita la expresión libre de las preferencias políticas y el ejercicio de las libertades básicas de asociación, información y comunicación con el propósito de una competencia libre entre diferentes líderes para demandar, en periodos regulares y pacíficamente, sus aspiraciones de gobernar.<sup>35</sup>

A estas características Linz añade algunas salvedades que resultan significativas. En términos históricos resulta muy difícil pensar en sistemas democráticos que no hayan desarrollado un sistema de partidos políticos. Éstos parecerían elementos esenciales de la democracia. Sólo en casos de excepción generalmente poco afortunados, en los que se estableció un modelo corporativista, se pretendió abolir los partidos para crear formas de representación funcional de los grupos sociales primarios.

La afirmación inversa, sin embargo, no necesariamente es verdadera. Un sistema de partidos no garantiza la democracia. Cuando algún partido goza de un estatus legal privilegiado, cuando otros partidos deben reconocer el liderazgo y la preeminencia de dicho partido, o cuando la oposición se ve comprometida con el mantenimiento de cierto orden sociopolítico, por encima de su derecho constitucional de competir pacíficamente por el poder para ejercerlo según sus propias convicciones, en esos casos estamos ante lo que se denomina un *pseudo sistema de partidos*, dominado por un *partido hegemónico*. Estos casos, por supuesto, no califican para la categoría de sistemas democráticos y, consecuentemente, la existencia de partidos políticos puede considerarse sólo como condición necesaria, pero no suficiente.

<sup>35</sup> J.J. Linz. "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en F. Greenstein y N. Polsby (eds.). *Handbook of Political Science*, 3 vols., Addison Wesley Press, Nueva York, 1975, vol. 3, pp. 182-283.

Asumiendo la definición operativa antes citada, es importante marcar la línea divisoria entre los regímenes democráticos y los que no lo son. México destaca como uno de los casos más debatidos. Si bien el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no tiene explícitamente garantizada una condición legal diferente, las formas que adopta la relación partido-gobierno, el anquilosamiento del sistema de partidos de pseudo-oposición y la regularidad aplastante de los resultados electorales, son fenómenos característicos del autoritarismo. Por otra parte, sin embargo, si bien el PRI es un partido hegemónico y las elecciones no son el camino al poder político, el grado de libertad de expresión y organización no deja de ser considerable, aumentando así las posibilidades de un tránsito pacífico y controlado hacia la democracia.<sup>36</sup>

La diferenciación entre el autoritarismo y el totalitarismo es una operación más compleja. El concepto de *totalitarismo*, sin la más mínima connotación peyorativa, tiene su origen en la obra de los intelectuales fascistas del periodo de entreguerras, G. Gentile, C. Schmitt y E. Junger. Esos autores saludaban al Estado totalitario como un nuevo hecho histórico basado en la movilización total de la sociedad, generada ésta por un partido único y armado, con una fuerte inclinación belicista. Desde finales de la década de 1920, autores como Michels y Sabine destacaron las similitudes formales entre el fascismo y el estalinismo; en 1937 el mismo Trotsky habría de definirlos como fenómenos "mortalmente similares", a pesar de la profunda diferencia de sus bases sociales.<sup>37</sup> A partir de definiciones más actuales y operativas, Linz distingue y precisa lo que considera como las tres dimensiones básicas del totalitarismo: *a)* una ideología o cuerpo doctrinario integral e inflexible; *b)* un partido único de masas y otras organizaciones de movilización ("El pluralismo de los sistemas totalitarios no es un pluralismo social, sino un pluralismo político al interior de la elite política gobernante"); y *c)* la concentración del poder en un individuo o elite que no es responsable ante la ciudadanía y no puede ser desplazada del poder por medios institucionales y pacíficos.

Con base en el análisis de estas tres dimensiones, se obtiene la puntualización de las características esenciales de un régimen totalitario:

- 1) Existe un centro de poder monístico, pero no necesariamente monolítico, y cualquiera que sea el pluralismo de instituciones o grupos, éstos derivan su legitimidad de ese centro y son su creación política más que el producto de la dinámica de la sociedad preexistente; 2) Existe una ideología exclusiva y autónoma, más o menos intelectualmente elaborada con la que el líder o grupo gobernante, y el partido que les sirve, se identifica usándola como base de sus políticas y como instrumento de manipula-

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 158.

<sup>37</sup> Citado por J.J. Linz, *ibid.*, p. 207.

ción para legitimarlas. La ideología tiene límites muy estrechos, más allá de los cuales cualquier heterodoxia es duramente sancionada. La ideología va más allá de cualquier programa particular o de la definición de los límites de la acción política legítima, para proporcionar, aparentemente, algún sentido último, un sentido de misión histórica y una interpretación de la realidad social; 3) La participación ciudadana y la movilización activa para tareas sociales, políticas y colectivas son impulsadas, exigidas, gratificadas y canalizadas a través de un partido único y otros muchos grupos monopólicos secundarios. La obediencia pasiva y la apatía son consideradas como indeseables por los gobernantes.<sup>38</sup>

Es importante señalar que esta definición pone énfasis en los aspectos que ayudan a distinguir entre el totalitarismo y otras formas autoritarias de gobierno. La ideología, por ejemplo, además de ser una importante fuente de legitimidad, adopta formas casi místicas, en la medida que propone una concepción holística del hombre y la sociedad, y exalta el sentimiento de una misión histórica. Con respecto a las formas de movilización y participación masiva, Linz no desprecia los propósitos igualitarios que en ellas se implican, ni tampoco el consenso mayoritario que estos regímenes pueden llegar a tener entre la población. Se descarta así el terror como elemento sustancial del totalitarismo, pero no deja de destacarse el monopolio radical por medio del cual se canaliza, sin elección posible, toda forma de movilización o participación.

Respecto del partido único, se destaca su carácter elitista o vanguardista y el esfuerzo deliberado por mantenerlo como una organización diferenciada del Estado; a pesar de que el partido tiende a burocratizarse, se procura mantenerlo al margen de la burocracia propiamente estatal, de manera que pueda seguir funcionando como canal de expresión de las demandas y aspiraciones de la sociedad. A pesar de su carácter elitista, el partido es también un partido de masas, en la medida que está basado en la membresía indirecta de sindicatos, cooperativas, asociaciones de profesionales y grupos de interés. En cuanto a sus funciones básicas, el partido totalitario tiene una muy importante: la politización de las masas. En las diferentes combinaciones de propaganda, educación y coerción que existen para lograrla, radican los diferentes estilos de cada régimen totalitario. Una segunda función, el reclutamiento, selección y entrenamiento de la nueva elite política, tiene lugar por medio de organizaciones juveniles, generalmente obligatorias y omnipresentes.

Otra función esencial consiste en la eliminación sistemática de posibles centros autónomos de poder que, lógicamente, conlleva a la penetración del partido en las fuerzas armadas y la probable aparición de un ambiente de extraordinaria vigilancia policiaca y terror. La función primordial del partido,

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 191.

sin embargo, consiste en penetrar, controlar y conducir a todas las organizaciones sociales no políticas, como los sindicatos y todo tipo de asociaciones. Así, los mecanismos de reclutamiento del partido se vuelven muy importantes, pues éste debe proveer de cuadros directivos a la organización social y política. En este sentido cabe señalar que si bien el partido es la fuente única para la selección y el nombramiento de los cuadros del Estado, como ya hemos indicado, su organización está separada de la burocracia estatal y, como rasgo esencial de todo sistema totalitario, el partido se mantiene siempre como una organización superior y predominante frente al aparato de gobierno.

Si bien el terror no puede considerarse como un rasgo esencial del totalitarismo, cabe indicar que todo régimen totalitario atraviesa necesariamente por una etapa de coerción masiva. El terror surge de los propios imperativos ideológicos y sociales que el régimen se propone: su “pasión por la unanimidad” y la profundidad de los cambios buscados determinan el uso del terror como un medio de “profilaxis social”, terror que se ejerce indiscriminadamente sobre grupos sociales o étnicos en su conjunto, en flagrante violación de los principios legales, incluyendo con frecuencia a los miembros de la propia elite política y militar e involucrando en el ejercicio del terror a las grandes organizaciones sociales. Si bien el totalitarismo, en esa etapa de coerción masiva, comparte con otras formas de regímenes autoritarios —el nazismo y el stalinismo— la magnitud del exterminio, no deja lugar a dudas que en el caso del militarismo latinoamericano estamos ante otro tipo de fenómeno.

A pesar del énfasis que hace en las similitudes formales entre el fascismo y el marxismo, Linz no deja de reconocer las diferencias de contenido, tanto ideológicas como de política social, que dichas doctrinas proponen. En el terreno de las formas de participación democrática al interior del partido único —las políticas de distribución del ingreso, las relaciones de poder entre las clases sociales, y los grados de control y autonomía de las decisiones económicas y las relaciones de trabajo—, es incuestionable que los regímenes socialistas difieren considerablemente de los regímenes fascistas. Otra diferencia fundamental consiste en el carácter de la ideología de estos movimientos. Mientras que el fascismo procuró definir un cuerpo doctrinario en torno a los principios del corporativismo, esto no dejó de ser un recurso cosmético y poco serio. En realidad los movimientos fascistas se definen sólo en términos negativos respecto de los paradigmas dominantes, es decir, como una amalgama de doctrinas antiliberales, anticomunistas, anticlericales e irracionalistas. Por el contrario, el movimiento comunista tuvo en las obras de Marx una fuente legítima y rigurosa de crítica social en el terreno de la economía política, la sociología e incluso la filosofía. No obstante, en el leninismo, con su particular énfasis en la acción, no dejan de percibirse también elementos de un voluntarismo irracionalista. Con respecto a sus respectivas formas organizativas originarias, también hay que destacar el hecho de que el Partido Bolchevique de

Lenin se alimentó del vasto proceso de formación de los partidos socialistas europeos de masas, conjugando muy diversas experiencias de organización y socialización que incluyeron actividades clandestinas, encarcelamientos, guerra de guerrillas, brigadismo internacional, y fusión de partidos y organizaciones regionales. Por el contrario, los fascistas y los nazis accedieron al poder mediante improvisadas organizaciones básicamente anticomunistas, en reacción, después de la Primera Guerra Mundial, al avance de los partidos socialistas, por medio de revoluciones silenciosas y recursos pseudolegales. Es importante destacar esto porque el proceso de gestación de un movimiento resulta determinante para explicar las formas que adoptará posteriormente como régimen.

#### 4.5 EL AUTORITARISMO COMO SISTEMA POLÍTICO

Ya se ha señalado la diferencia entre las características del autoritarismo moderno y las de otros regímenes más primitivos, caracterizados por formas de legitimidad y de gobierno tradicionales, personales y arbitrarios. El caudillismo, el caciquismo y el clientelismo son patrones de relaciones políticas característicos de estos sistemas tradicionales, que dominaron el panorama político latinoamericano en el siglo XIX y, no obstante su anacronismo, han mostrado una persistencia extraordinaria sobreviviendo en el ámbito local o regional bajo los regímenes autoritarios o semidemocráticos.

No obstante, existen elementos suficientes para considerar al autoritarismo como una formación política específica, comparable, por su vigencia histórica y su definición conceptual, con los dos extremos básicos del espectro político contemporáneo, a saber, el totalitarismo y la democracia. Sin duda, muchos regímenes autoritarios pueden considerarse como breves procesos de transición que desembocarán en alguno de esos dos paradigmas extremos; sin embargo, existe un número significativo de casos históricos en los que el autoritarismo ha demostrado un arraigo y una estabilidad muy particulares, y su estudio ha logrado precisar tanto una tradición político-cultural como un conjunto de rasgos distintivos que integran un sistema político mixto, autosuficiente y estable. Linz parte de una definición básica:

[el autoritarismo] se define como sistema político de pluralismo político limitado y vertical, sin una ideología directriz elaborada, pero con una mentalidad distintiva, sin movilización política intensiva o extensiva, excepto en algunos momentos de su desarrollo, y en donde el líder, u ocasionalmente un pequeño grupo, ejerce el poder dentro de límites mal definidos pero en realidad bastante predecibles.<sup>39</sup>

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 264.

No obstante el formalismo del enfoque, lo mismo que en las definiciones anteriores, Linz enfatiza que un análisis formal y operativo tiene la posibilidad de considerar el fenómeno político como algo autónomo y específico, además de determinar áreas problemáticas comunes a todos los tipos de sistemas. Asumiendo la definición anterior, es claro que el estudio del autoritarismo puede desenvolverse a lo largo de tres coordenadas básicas: *a)* el tipo de pluralismo limitado; *b)* el grado de apatía o movilización política; y *c)* el tipo de mentalidad.

Con respecto al primer elemento, el pluralismo de los sistemas autoritarios es siempre creado y limitado por la acción del Estado, sin que existan formas democráticas efectivas de control y contrapeso ante el ejercicio del poder. Las formas de la participación política, siempre determinadas verticalmente por el Estado, pueden adoptar diversos grados de amplitud e institucionalización y generalmente se aproximan a un modelo de partido único o predominante, claramente diferenciado del partido de tipo totalitario. En este sentido, en relación con las formas de pluralismo limitado puede establecerse una gama de regímenes que va del modelo burocrático autoritario, ejemplificado por los regímenes que predominaron a finales de la década de 1970 en Brasil, Argentina, Uruguay y Chile, a aquellos constituidos en torno a un partido único o predominante, como el caso de México, con mayor o menor penetración social y con formas mixtas de participación, que pueden incluir mecanismos corporativistas, dentro de un marco jurídico de corte democrático-liberal.

Con respecto al segundo elemento, el grado de participación o apatía política, cabe definir también una gama de regímenes que va de los burocrático autoritarios, abiertamente represivos y con formas muy controladas de participación, a los *regímenes autoritarios de movilización*, como los de corte populista a los que nos hemos referido antes. En esta última categoría cabe distinguir dos tipos: *a)* los sistemas de partido predominante, en los que el partido ha surgido de la sociedad misma por medio de luchas populares, ya sea por la independencia nacional o por el desplazamiento de un régimen oligárquico tradicional; y *b)* los sistemas posdemocráticos, en los cuales una crisis política o una prolongada guerra civil conducen a la destrucción de diversos sectores políticos, mediante la acción de un partido de masas y movilizaciones amplias, y que generalmente desemboca en regímenes totalitarios o pretotalitarios. Sin embargo, con excepción de los casos en que efectivamente se transita al totalitarismo, puede considerarse como regla general que, en el largo plazo, los regímenes autoritarios tienden a inducir la despolitización ciudadana, a impedir las movilizaciones masivas y a implantar mecanismos de control político rigurosos.

Ahora bien, respecto del tercer elemento conviene empezar con una definición precisa del concepto de mentalidad. Theodor Geiger es quizá quien ha distinguido con mayor claridad este concepto, contrastándolo con el de ideología. Mientras que ésta es un "sistema de pensamiento" que adopta formas inte-

lectualmente elaboradas y generalmente escritas, la mentalidad es más bien una “forma de pensar y sentir”, más emocional que racional, que proporciona patrones no codificados de reacción o comportamiento entre diferentes situaciones. La ideología es un contenido intelectual, la mentalidad es una actitud emocional; aquélla es reflexiva e interpretativa, ésta es una predisposición psíquica; mientras que la primera es un concepto de la sociología de la cultura, la segunda se refiere al estudio de “carácter social”.<sup>40</sup>

La mentalidad antecede en su formación a la ideología, pero es, sin embargo, informe y fluctuante. Carece del elemento utópico, tan acentuado en las ideologías, y está más enraizada en el pasado o el presente. Las ideologías tienden a ser coherentes y articuladas, comprensivas y cognoscitivas, explícitas y normativas, mientras que las mentalidades carecen de este grado de elaboración y fuerza compulsiva; su vaguedad e informalidad les permite una mayor capacidad de adaptación y pragmatismo, y más disposición al eclecticismo y la flexibilidad. Por lo demás, esta indefinición de las mentalidades resulta perfectamente funcional a la compleja coalición de intereses que generalmente se agrupa bajo un régimen autoritario. Sin duda, la carencia del componente utópico reduce considerablemente la identificación de las masas con el régimen; lo mismo sucede con los intelectuales y los jóvenes. Sin embargo, en la medida que los regímenes autoritarios se proponen inducir la despolitización y la apatía en la sociedad civil, esos límites a la movilización resultan funcionales para la preservación de su estabilidad. Ejemplo de ese predominio de la mentalidad sobre la ideología es el caso de México, pero también el de la mayoría de los regímenes burocrático-autoritarios del Cono Sur.

A pesar de que se ha procurado la definición de las tres variables fundamentales del autoritarismo, es claro que la posibilidad de establecer una tipología rigurosa es bastante remota. Las modalidades del pluralismo limitado, del grado de movilización y los tipos de mentalidad son sumamente difíciles de generalizar. Sobre estas variables operan un conjunto sumamente complejo de factores, que han de definirse según cada caso histórico, según la particular dinámica del desarrollo político, las condiciones socioeconómicas, las tradiciones culturales, además del contexto geográfico e internacional. En ese sentido, sólo el análisis específico podrá conducir a la evaluación rigurosa de las potencialidades de cada sistema; las opciones más radicales están entre un proceso de institucionalización política prolongada y estable, y una sucesión ininterrumpida de golpes de Estado e intervenciones militares, con grados de inestabilidad y represión muy altos. Sin embargo, las modalidades contenidas entre estos dos extremos son múltiples y variadas, con sus respectivos costos políticos y sociales. Igualmente, los

<sup>40</sup> Citado por J.J. Linz, *ibid.*, pp. 266-267.

diagnósticos acerca de un régimen autoritario, en cuanto a sus potencialidades como sistema predemocrático o pre-totalitario, han de partir de un análisis histórico específico, de una evaluación de las formas de organización política existente y de las ideologías o mentalidades predominantes.

## V DEMOCRACIA Y DESARROLLO POLÍTICO

### 5.1 ASCENSO DE LA DEMOCRACIA

El siglo XX puede considerarse como el siglo de la democracia. Ésta se ha convertido en la forma de gobierno predominante y con mayor legitimidad a escala mundial. Su expansión es tan inequívoca como la multiplicación de los Estados independientes y los nacionalismos en el curso de los últimos 100 años. En 1900 la forma de gobierno más común era la monarquía absoluta. El 36 por ciento de la población adulta del mundo vivía bajo ese sistema; otro 30 por ciento radicaba en territorios o dependencias coloniales, 18 por ciento había adoptado el régimen de la monarquía constitucional y tan sólo 12 por ciento había logrado establecer formas restringidas de democracia electoral. Ningún país había alcanzado propiamente una democracia basada en el sufragio universal. La exclusión de las mujeres y las minorías étnicas o culturales eran rasgos comunes a los 25 países que podían considerarse entonces como democracias restringidas.<sup>1</sup>

Si se adopta una definición mínima de la democracia como “forma de Estado con un gobierno representativo electo por un electorado consistente en la totalidad de la población adulta, cuyo voto cuenta igualmente y que puede votar por cualquier opción sin ser intimidado por el aparato estatal”,<sup>2</sup> resulta sorprendente el reducido número de países que a mediados de siglo calificaban y lo reciente que ha sido el cumplimiento de estas condiciones mínimas en los países más avanzados, por ejemplo, Estados Unidos y Suiza. El primero no dejó de ser una democracia restringida sino hasta 1970, con el establecimiento de los derechos civiles para la población negra; Suiza, por su parte, no recono-

<sup>1</sup> Freedom House. *Democracy's Century*, Freedom House, Washington DC., 1999, pp. 1-4.

<sup>2</sup> G. Therborn. “Dominación del capital y aparición de la democracia”, *Cuadernos políticos*, núm. 23, enero-marzo de 1980, México, p. 16.

cería el voto de las mujeres sino hasta 1971. Otros casos notorios en cuanto al establecimiento pleno del sufragio efectivo y universal son Bélgica (1948), Francia e Italia (1946), Reino Unido (1928) y Suecia, Alemania, Austria y Holanda (1918-1919).<sup>3</sup>

Para 1950, con la derrota del nazismo y la reconstrucción de Europa y Japón, se produjo un avance importante. Se identifican 22 países como propiamente democráticos, habitados por 31 por ciento de la población adulta mundial. Otros 21 Estados, con 11.9 por ciento de la población, podían considerarse como democracias restringidas. La tendencia, sin embargo, era todavía incipiente. Si bien la población de las colonias y los protectorados se había reducido sustancialmente, pasando del 31.8 por ciento del total a 13.4 por ciento en 50 años, el surgimiento de los regímenes comunistas en Europa del Este y China determinó que 34 por ciento de la población mundial estuviera sometida a regímenes totalitarios. Las grandes monarquías imperiales, en todas sus modalidades, se derrumbaron en un breve lapso. Mientras que en 1900 la población bajo este tipo de regímenes alcanzaba el 56 por ciento, en 1950 era apenas un 4 por ciento. A partir de ese desmoronamiento surgieron 112 Estados nacionales independientes.<sup>4</sup>

Al finalizar el siglo XX, de los 192 Estados soberanos existentes, 119 eran democracias electorales y en ellos habitaba 58.2 por ciento de la población mundial adulta. Esto representa una tendencia muy clara y una mayoría notable. Otros 16 países pueden considerarse como democracias restringidas y en ellos habita otro 5 por ciento de esa población. En la década de 1980 se registró el derrumbe de los regímenes comunistas en Europa del Este y otras regiones del mundo, con lo que la población que vive bajo ese tipo de sistemas se ha reducido tan sólo a 2.4 por ciento de la población. Entre los regímenes no democráticos hoy en día predomina el autoritarismo. En 40 países se registra esa forma de gobierno, constituida por sistemas de un solo partido y/o por dictaduras militares que tienen un desempeño muy pobre en materia de derechos humanos y libertades civiles, en los que habita 33.3 por ciento de la población.<sup>5</sup>

Si se adopta una definición más estricta de la democracia, que comprende la vigencia plena del estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y un clima de amplias libertades para el individuo y las organizaciones sociales, los países que disfrutaban de esa condición se reducen a 85 y en ellos habita sólo 38 por ciento de la población mundial. En el resto de los 34 países, que antes eran considerados como democráticos, sólo se verifica un sistema de compe-

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 20.

<sup>4</sup> Freedom House. *Democracy's...*, *op. cit.*, p. 3.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 7.

tencia política real y un conjunto de procedimientos electorales basado en el sufragio libre y universal. Eso quiere decir que si bien son formalmente democráticos, aún registran problemas graves en cuanto a la vigencia del estado de derecho.<sup>6</sup>

A pesar de eso, se debe destacar que en los últimos 20 años se ha registrado una notable expansión de la democracia en el mundo. Aunque muchos de los países que han accedido recientemente a esa forma de gobierno son todavía políticamente frágiles, es indudable que los valores de la democracia tienen una posición hegemónica en el debate ideológico y político, y predominan en casi todas las regiones del mundo sin importar cultura o religión. Aun en los países islámicos se registra esa tendencia, a pesar de los fenómenos regresivos que se han dado en Irán y Afganistán, y de la resistencia de algunos países árabes. El sufragio universal, el sistema de partidos, el reconocimiento de las minorías étnicas y culturales, la igualdad de todas las personas ante la ley, el respeto de los derechos humanos y la libertad del individuo, la celebración de elecciones libres y competitivas, son los valores y procedimientos básicos de la democracia que han generado un consenso amplio y constituyen la fuente más reconocida de legitimidad del poder político.

De hecho, desde mediados de la década de 1970 inició un proceso de ampliación y fortalecimiento de la democracia que se ha definido como la "tercera ola" de su expansión. Su prestigio como forma universal y legítima de gobierno, asociada con la modernización económica, ha crecido considerablemente a partir de entonces. Se trata de un proceso que inició en Portugal, España y Grecia, que alcanzó después a América Latina, lo mismo que a Europa Oriental, China, Birmania y Filipinas. Se trata de un esquema de explicación histórica acerca del desarrollo de la democracia en el mundo moderno. La democracia, entendida como un conjunto de procedimientos que garantiza la realización de elecciones libres, en las que los ciudadanos seleccionan periódicamente a sus gobernantes mediante el voto universal, se ha extendido a partir de tres grandes impulsos.<sup>7</sup>

El primer avance tuvo lugar durante el siglo XIX principalmente, entre 1828 y 1926. Sus raíces se hunden en las revoluciones estadounidense y francesa, y su desarrollo se extiende a lo largo de 100 años. Durante ese largo periodo, aproximadamente 30 países lograron establecer instituciones nacionales mínimamente democráticas. Las causas principales de ese proceso de democratización serían, primero, el amplio desarrollo económico asociado a la Revolución Industrial; segundo, la confluencia de circunstancias sociales y políticas muy favorables en los países colonizados por los ingleses; y tercero, el triunfo

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 23.

<sup>7</sup> S.P. Huntington. *La tercera ola...*, *op. cit.*, p. 26.

de los aliados en la Primera Guerra Mundial que determinó la caída de los grandes imperios continentales. Sin embargo, a ese primer avance le siguió un fuerte movimiento regresivo. Éste tuvo lugar entre 1922 y 1942, de la marcha sobre Roma de Mussolini a la muerte de la República Española y a la expansión del fascismo en buena parte de Europa. En esos 20 años, 22 países sufrieron la implantación de diferentes tipos de regímenes autoritarios.<sup>8</sup>

La segunda ola de democratización fue breve y se extendió de 1943 a 1962. Sus causas fueron, fundamentalmente, la victoria militar de las democracias occidentales en la Segunda Guerra Mundial y el proceso de descolonización que cobró nuevo impulso, además del efecto demostración que estos hechos tuvieron. Un total aproximado de 25 países adoptaron el régimen democrático en ese lapso. La contra-ola subsecuente se produjo entre 1958 y 1975.

Entre 1960 y 1970 el movimiento mundial que se apartó de la democracia fue impresionante. En 1962, trece gobiernos eran producto de golpes de Estado en todo el mundo; en 1975, lo eran treinta y ocho. Este viraje fue particularmente brusco y visible en América Latina. En 1960, nueve de los diez países sudamericanos de origen español tenían gobiernos elegidos democráticamente; en 1973, solamente dos, Colombia y Venezuela, los tenían.

A partir del golpe militar en Perú, en 1962, y los golpes en Uruguay y Chile, en 1973, una ola de autoritarismo barrió el subcontinente latinoamericano, generando una nueva modalidad de dictadura militar a la que se ha hecho referencia, el Estado Burocrático Autoritario (EBA).<sup>9</sup>

No obstante, el impulso democrático volvió a surgir en una tercera ola a partir de 1974. En los quince años siguientes, aproximadamente 30 países reemplazaron regímenes autoritarios por sistemas democráticos a lo largo de Europa, Asia y América Latina. El primer escenario de esa ola fueron los países de Europa Meridional, con la caída de las dictaduras en Portugal, España y Grecia. Después, en la década de 1980, se manifestó con fuerza en América Latina, particularmente en Ecuador, Bolivia, Argentina, Uruguay, Honduras, El Salvador, Guatemala, Chile y Haití. Mientras que en 1974, nueve de los diez países sudamericanos tenían gobiernos no democráticos, en 1990 la proporción se invirtió radicalmente: nueve tenían gobiernos democráticamente electos y sólo sobrevivía una dictadura. En el caso de México las elecciones presidenciales del 2000 marcaron un cambio histórico: el Partido Revolucionario Institucional perdió la presidencia, luego de más de 70 años de hegemonía, y se avanzó al menos formalmente en la democratización del Estado autoritario más estable y

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 27-29.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 30-32.

longevo de la región. Después, la tercera ola alcanzó al mundo del bloque comunista —con Hungría, Polonia, Alemania Oriental, Checoslovaquia, Rumania, en las repúblicas bálticas, y con el derrumbe del muro de Berlín y la URSS—. Esto sin considerar otros países del Medio Oriente, Asia y África, que también registraron el impulso democrático.<sup>10</sup>

Ahora bien, en este mismo nivel de análisis de las tendencias globales, resulta importante abordar las causas y condiciones de esa transición. A pesar de la gran diversidad de variables involucradas y de las posibles secuencias en que éstas pueden articularse, se trata de identificar un conjunto de variables comunes que condicionan el proceso. En primer lugar, conviene señalar los factores económicos como condición necesaria para el impulso democratizador. Con base en el análisis de un conjunto de índices económicos en el ámbito mundial, puede verificarse que durante las décadas de 1950 y 1960 se registró un crecimiento sin precedentes, mismo que determinó un alza considerable en la calidad de vida en distintos países, con el consecuente incremento de los niveles educativos y la expansión de las clases medias urbanas. Ese crecimiento estableció las condiciones sociales para la aparición de nuevas formas de movilización y participación política, y nuevas demandas y necesidades sociales que requirieron, a su vez, de un amplio proceso de institucionalización. En muchos países se habrían cruzado los umbrales mínimos de desarrollo económico y social que el proceso de democratización exige.<sup>11</sup> Sin embargo, como ya se ha subrayado, ese conjunto de factores socioeconómicos constituye una condición necesaria pero no suficiente; son muchos los ejemplos históricos, tanto en los países metropolitanos de Europa como de diversas latitudes del mundo en desarrollo, en donde los índices de desarrollo económico no garantizan la estabilidad de la democracia.

En segundo lugar, destaca la agudización de los problemas de legitimidad que inevitablemente enfrentaron los regímenes autoritarios y que obedecieron a dos factores principales: el predominio internacional de los valores democráticos y la crisis económica que ocasionaron las variaciones de los precios del petróleo durante la década de 1970. En América Latina los regímenes autoritarios enfrentaron una “crisis de desempeño” que acabó debilitando considerablemente su legitimidad. En tercer lugar, con el proceso de globalización aparecieron nuevas entidades internacionales de carácter regional que han tenido una influencia positiva en el desarrollo de condiciones democráticas en los países que desean asociarse en ese nivel. Los países meridionales de Europa con regímenes autoritarios —Portugal, España y Grecia— enfrentaron la exclusión económica y la condena política por parte de la Unión Europea (UE), situación que fue más eficaz para inducir el retorno a la democracia que la propia crisis económica.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 32-36.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 65-76.

En ese aspecto, el contraste entre los países europeos y la influencia de la UE, por una parte, y la política internacional estadounidense y su influencia en América Latina, por otra, no podía ser mayor. En el primer caso, la posición de la UE fue muy consistente y firme, estableciendo la democratización como una condición necesaria para el ingreso y el desarrollo de relaciones más amplias; la experiencia europea del fascismo determinó que el rechazo a los regímenes autoritarios de derecha fuera tajante. Además, Europa perdió su posición hegemónica a escala mundial, lo que le permitió relegar las prioridades estratégicas de seguridad y poner en primer plano sus exigencias democráticas. Por el contrario, al iniciarse el periodo de la Guerra Fría, Estados Unidos, que asumió la hegemonía militar, siempre antepuso las razones de seguridad a la hora de fijar sus alianzas estratégicas, sin importar la naturaleza autoritaria de los regímenes, especialmente en América Latina, que consideraron siempre su área de influencia natural. En ese nivel destaca también el papel desempeñado por la Internacional Socialista, fundada en 1951, en sustitución de la Segunda Internacional. En Europa, esa asociación de partidos socialdemócratas tuvo una influencia creciente tanto en esa región como en el ámbito internacional en la democratización de los países autoritarios. En Estados Unidos, la ausencia de una tradición socialista, así como el predominio de una lógica anticomunista en su política exterior, hicieron que la influencia de la Internacional Socialista fuera prácticamente irrelevante. En América Latina, la escasa afiliación de los partidos a esa organización y la polarización generada por el triunfo de la Revolución Cubana, anularon su influencia en la región. Estados Unidos no dudó en debilitar el impulso democrático en la región, lo que auguraba inestabilidad e inclinación por regímenes de izquierda; el apoyo al autoritarismo militar fue una apuesta mucho más segura para sus intereses estratégicos.

A mediados de la década de 1970 el contraste entre Europa y América Latina no podía ser mayor. Mientras Portugal, Grecia y España iniciaron una transición muy consistente, dando fin a longevas dictaduras, en América Latina las democracias más consolidadas sucumbían, como el caso de Uruguay y Chile. Otro marcado contraste se puede establecer si se analiza el papel desempeñado por la Organización de Estados Americanos (OEA), que muy pronto abandonó su compromiso con la democracia, formulado enfáticamente en el Acta de Bogotá de 1948 con motivo de su fundación, para someterse a los dictados del Departamento de Estado de la Unión Americana. Por el contrario, el Consejo de Europa, primero, y la Unión Europea, después, mantuvieron posiciones democráticas muy firmes en cuanto a la aceptación de nuevos miembros; ni Portugal ni España fueron aceptadas, desde 1949, sino hasta que accedieron propiamente a la democratización en la década de 1970.<sup>12</sup>

<sup>12</sup> L. Whitehead. "Aspectos internacionales de la democratización", en G. O'Donnell *et al.* (comp.). *Transiciones desde un gobierno autoritario...*, *op. cit.*, vol. 3, pp. 38-48.

Por otra parte, es necesario subrayar el giro que dio la política exterior estadounidense durante la administración del presidente Carter (1978-1981), quien impulsó una política de defensa de los derechos humanos y los valores democráticos a lo largo y ancho del mundo; si bien es cierto que con la administración de Reagan esa política pasó a segundo plano, el tema no perdió importancia en términos internacionales. En los años siguientes, las intervenciones militares directas de Estados Unidos se multiplicaron; primero, en Grenada, Panamá y Nicaragua; después en Kuwait, Somalia, Haití e Irak. En la mayoría de esos casos, esas intervenciones fueron unilaterales, obedeciendo a la defensa de sus intereses económicos y estratégicos. Otro factor de importancia internacional fue la reforma de la Unión Soviética, impulsada por Mijail Gorbachov. Ese profundo viraje, que determinó en buena medida las modalidades del cambio político en los países de Europa Oriental, se convirtió en un reto y un estímulo al desarrollo democrático. En ese sentido, otro elemento fue la propia consolidación de la hegemonía del modelo democrático liberal que, como ya se ha señalado, ha venido imponiéndose en el ámbito mundial, tanto por su afianzamiento y perfeccionamiento en los países metropolitanos, que han asimilado las políticas reformistas de la socialdemocracia, como por la crisis del modelo revolucionario y los postulados del marxismo-leninismo. Por último, cabe destacar el cambio en las posiciones y las iniciativas sociales de la Iglesia Católica que se originaron en los manifiestos del *Concilio Vaticano Segundo*. Desde entonces se percibió un cambio paulatino en diversas iglesias nacionales, al pasar de una posición de neutralidad o defensa de los regímenes autoritarios dominantes a una actitud más crítica y contestataria, de promoción y participación en las reformas sociales y políticas. En América Latina ese factor tuvo una influencia significativa en el proceso de crítica y resistencia que surgió en contra del autoritarismo burocrático.<sup>13</sup>

## 5.2 TRADICIÓN DEMOCRÁTICA

Desde sus orígenes en el pensamiento clásico hasta su reaparición en el mundo moderno, la democracia no ha perdido su sentido fundamental: es el gobierno del pueblo y su valor central es la igualdad. Así, se ha presentado casi siempre como un compromiso ético y como una guía para el cambio social. Su orientación central obedece al *ethos* igualitario que se propone el establecimiento de una forma de organización social y política más justa y equitativa. En ese sentido, la democracia se ha visto asociada siempre con el pensamiento

<sup>13</sup> S.P. Huntington. *La tercera ola...*, *op. cit.*, p. 38.

utópico, con la visión arcádica de un orden social perfecto basado en la vigencia plena de la igualdad y la justicia. Para Herodoto y Aristóteles la democracia era una forma indeseada de gobierno que generalmente conducía al faccionalismo, la demagogia y la tiranía.<sup>14</sup> No obstante, desde entonces se identifican los valores y los aportes jurídicos del concepto. Por una parte, la democracia clásica se basa en el reconocimiento de la soberanía popular, con las restricciones históricas de la sociedad griega. Reivindica la participación directa de los ciudadanos en la determinación de las cuestiones políticas. Por otra, establece dos principios fundamentales. El *principio de la isonomía*, es decir, que la norma jurídica es igual para todos. Y el *principio de mayoría* como expresión de la voluntad del pueblo, como criterio y base de la legitimidad de las decisiones políticas. A esos principios se añade el valor central de la democracia: el ideal igualitario, el orden social basado en una igualdad que va más allá de la igualdad jurídica y formal. Esas ideas y principios son los mismos que alientan la visión democrática contemporánea y que han marcado su larga historia en el pensamiento occidental.<sup>15</sup>

En la historia de la democracia, sin embargo, se registra una discontinuidad notable, una larga ausencia del ideal democrático en la evolución del pensamiento político. Por más de dos mil años la democracia prácticamente desapareció de la tradición occidental. El término perdió toda connotación positiva. El régimen feudal y el absolutismo suprimieron las ideas y las aspiraciones democráticas. Durante el largo periodo de estabilidad medieval predominó la concepción romana de *república*. El pensamiento cristiano y la filosofía escolástica adoptaron ese ideal, más moderado y prudente que el de la democracia.<sup>16</sup> No obstante, sobrevivieron las ideas centrales para renacer en la época moderna, particularmente en las sectas puritanas inglesas del siglo XVII y en la obra de los autores liberales clásicos, particularmente Locke. Ya en el siglo XVIII el ideario democrático se expresó con particular fuerza en el pensamiento de Rousseau. La revisión de la tradición democrática moderna no puede prescindir de la referencia a la Revolución de Independencia Estadounidense y la Revolución Francesa. Si bien ninguno de esos movimientos asumió explícitamente su defensa, fueron fundamentales en su resurgimiento y desarrollo. Por medio de esas revoluciones el orden político liberal alcanzó definitivamente el poder, destruyendo el orden monárquico y estableciendo las instituciones republicanas. En la Declaración de Independencia de Estados Unidos y en la Declaración de los Derechos del Hombre de la Revolución Francesa, se expresan los principios liberales y democráticos, inspirados en el racionalismo ilustrado.

<sup>14</sup> Aristóteles. *La política*, Espasa Calpe, Madrid, 1962, libro III, cap. V, pp. 91-95.

<sup>15</sup> G. Sartori. *Teoría de la democracia*, 2 vols., Alianza Editorial, México, 1994, vol. 2, p. 343 (nota al pie) y p. 417 (nota al pie).

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 357.

Desde entonces, uno de los puntos de partida del debate en torno a la democracia se refiere a la distinción entre la democracia de los antiguos y la de los modernos. En la *Polis* griega la distinción entre lo público y lo privado era inconcebible. La identidad plena entre hombre y ciudadano hacía impensable la noción de individuo y el concepto de persona. La esfera de lo privado, el ámbito de los derechos y libertades individuales, no tenía sentido y resultaba completamente ajeno al concepto clásico de ciudadanía y al ejercicio de la democracia. Sin embargo, la democracia moderna comparte con la democracia antigua la idea de gobierno del pueblo, pero sus bases teóricas y procesales se han modificado sustancialmente. Esto es evidente cuando se considera la diferencia entre la democracia directa de las ciudades griegas y la democracia representativa de las sociedades modernas. En el mismo Aristóteles encontramos el señalamiento de que la democracia directa sólo es adecuada para las pequeñas sociedades rurales, mientras que en las ciudades grandes puede conducir a la demagogia y la tiranía.<sup>17</sup>

En el caso de las sectas puritanas inglesas del siglo XVII, el igualitarismo cristiano, la libertad de creencia y la autonomía religiosa del individuo se tradujeron en reivindicaciones políticas equivalentes a la soberanía popular y la defensa de los desposeídos. Algunas de éstas fueron hostiles a la propiedad privada, radicalmente igualitarias y precursoras del socialismo. Si bien las libertades individuales eran exigidas, sobre ellas predominaba el principio igualitario, la idea del bien común y el interés general, conceptos que remiten a una concepción organicista, más que individualista, de la sociedad.<sup>18</sup> La democracia moderna tiene sus orígenes en esa visión religiosa del mundo y la sociedad; fueron esas sectas las que iniciaron una nueva forma de activismo político que condujo a la revolución social, al desplazamiento violento de la monarquía y a la instauración de la legitimidad revolucionaria. En esa revolución puritana se registró la primera manifestación de la *pasión igualitaria* que caracteriza, en la visión de Tocqueville, a la democracia.

### 5.3 LIBERALISMO Y DEMOCRACIA

En el análisis de la democracia es necesario empezar por definir las ideas liberales. Esto es así porque en los tiempos modernos el liberalismo antecede a la democracia. Las ideas liberales se formularon en el siglo XVII, en la obra de Hobbes, Spinoza y Locke, fundamentalmente, mientras que la democracia

<sup>17</sup> Aristóteles. *La política...*, *op. cit.*, pp. 122-124.

<sup>18</sup> N. Bobbio. *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, pp. 129-132.

como expresión doctrinaria no apareció sino hasta el siglo XVIII. En términos estrictos, la segunda es el desarrollo natural de las primeras. La democracia no sólo es compatible con el liberalismo sino que, de algún modo, es su consecuencia natural.<sup>19</sup>

La democracia, tal como se define en la actualidad, es resultado de un largo proceso que sólo se consolidó por medio del constitucionalismo liberal. Fue el avance y la consolidación de la libertad política, basada en un conjunto de procedimientos jurídicos y técnicas formales para limitar y controlar el poder del Estado, lo que permitió el resurgimiento de la democracia. Esto implica también que los ideales del liberalismo, sin pertenecer originalmente a la tradición democrática, han sido el conducto para su resurgimiento.<sup>20</sup> Esto ha sido posible también porque, si bien constituyen tradiciones distintas, entre los valores de la libertad y la igualdad no existe incompatibilidad. Por el contrario, es en las ideas liberales donde se localiza la primera reivindicación moderna de la igualdad de todos los hombres en términos de sus derechos. En el liberalismo encontramos, además, una defensa intransigente de la soberanía popular como única fuente de legitimidad del poder político.

El liberalismo es una teoría específicamente moderna. Tiene sus orígenes en el pensamiento renacentista y la Reforma protestante, en el desarrollo de la economía capitalista y el surgimiento del poder estatal centralizado que se registran desde los siglos XV y XVI. En el núcleo de su doctrina está la exigencia de limitar el poder del Estado para garantizar el respeto de los derechos fundamentales del individuo. Estos derechos son comunes y hacen iguales a todos los hombres en su dignidad y libertad. Si bien este elemento igualitario existe en el liberalismo, su preocupación fundamental radica en la defensa de las libertades individuales ante el poder estatal. El individualismo es ciertamente una teoría filosófica más antigua. Sin embargo, la noción de los derechos universales e inalienables de todos los hombres es una aportación específica del pensamiento moderno y constituye la base de la teoría del Estado liberal. Las ideas liberales de los siglos XVII y XVIII provienen de una nueva visión de la sociedad y el Estado. La doctrina filosófica del derecho natural o *iusnaturalismo* constituye la expresión más acabada de las interpretaciones modernas de la sociedad y la historia. Implica la reivindicación de dos de las conquistas fundamentales del mundo moderno: el principio de la tolerancia religiosa y la idea de limitar el poder político.<sup>21</sup>

La teoría del derecho natural representa el tránsito del orden universal y perfecto derivado de la voluntad divina, al orden de la autonomía de la razón humana en el campo de la moral y la política. Las relaciones humanas son producto

<sup>19</sup> *Ibid.*, p. 39.

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 45-48; *cfr.* también G. Sartori. *Teoría de...*, *op. cit.*, vol 2., pp. 357 y 363.

<sup>21</sup> N. Bobbio. "El modelo iusnaturalista", en N. Bobbio y M. Bovero. *Sociedad y Estado en la filosofía moderna*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, pp. 53-55.

de la acción racional y voluntaria de los hombres. En el centro de esta nueva visión está el concepto de individuo, sujeto principal de derechos y libertades naturales que anteceden y están más allá de toda convención social. Las leyes naturales que consagran estos derechos están por encima de la voluntad humana y remiten a un estado de naturaleza hipotético en el que prevalece la libertad perfecta. Esta nueva doctrina, esencialmente moderna, tiene implicaciones igualitarias y democráticas de gran alcance. Como ha señalado Bobbio, en el iusnaturalismo se realiza la presentación invertida del orden jurídico y su justificación racional. Históricamente, el Estado liberal y la noción de las libertades individuales nacen de la prolongada lucha contra la monarquía y el absolutismo; racionalmente, el Estado liberal se justifica por el acuerdo voluntario entre individuos originalmente libres. Se pone al individuo como fundamento y principio, cuando el proceso histórico fue justamente el inverso: los derechos y libertades del individuo son el resultado final de un largo proceso. Se llevó a cabo una revolución copernicana en el pensamiento político: el Estado y el poder dejaron de verse desde el lado del soberano y se adoptó el punto de vista de los súbditos, de los ciudadanos.<sup>22</sup>

La teoría del derecho natural y su visión individualista es la base del pensamiento político moderno y constituye un primer ámbito de convergencia entre el liberalismo y la democracia. En los autores clásicos del siglo XVIII se establecen las definiciones fundamentales. A lo largo de cuatro siglos, en las distintas épocas de la historia política de Occidente, se desarrolló la compleja relación entre estos dos conceptos, caracterizada por el antagonismo y la tensión, la coincidencia y la complementariedad. Conviene hacer una precisión respecto del término "liberalismo". Las ideas básicas del pensamiento liberal fueron formuladas desde el siglo XVII. Sin embargo, el término no surgió propiamente sino hasta principios del siglo XIX, específicamente en España, donde se le usó por primera vez como sinónimo de "liberismo económico".<sup>23</sup> Su identificación como doctrina económica y política se produjo tardíamente cuando el movimiento social que lo originó y sus ideas fundamentales se habían extendido y dominado el curso de la historia de Occidente por más de 200 años. Sin embargo, es importante señalar la secuencia del surgimiento y desarrollo del liberalismo y la democracia moderna. Ésta, en realidad, como se ha señalado, no aparece teóricamente sino hasta mediados del siglo XVIII, mientras que las ideas liberales se habían consolidado con más de un siglo de anticipación.

Como se ha señalado, las ideas liberales contenían elementos democráticos sustantivos, como el principio de soberanía popular mediante el cual se reconoce que la legitimidad del gobierno radica en el consentimiento de los gobernados, o la idea de la igualdad de todos en materia de libertades individuales. No

<sup>22</sup> *Ibid.*, pp. 32-46.

<sup>23</sup> G. Sartori. *Teoría de la...*, *op. cit.*, pp. 448-450.

obstante, el renacimiento de la teoría democrática no se dio sino con Rousseau. A lo largo del siglo XVIII y la primera mitad del XIX, la relación entre el liberalismo y la democracia se volvió antitética. Hobbes, Montesquieu, Constant, Burke y Tocqueville definen una línea de pensamiento liberal no democrático. Locke, Rousseau, Bentham y Stuart Mill representan la tradición de un liberalismo democrático, si bien con grados de convicción diferenciados. No fue sino hasta mediados del siglo XIX, después de las insurrecciones de 1848, que el liberalismo se reconcilió completamente con la democracia, en buena medida ante la presión de los movimientos y las ideas socialistas que predicaban una democracia más radical e igualitaria, fundamentalmente antiliberal.<sup>24</sup>

Es claro que históricamente las ideas liberales están asociadas con el desarrollo del capitalismo, sin embargo, eso no implica que sean un mero reflejo de las relaciones económicas ni que dejen de tener sentido en otro contexto. Como ha señalado Touraine, no es posible reducir al liberalismo a la defensa de los intereses de la burguesía, ni al socialismo como el representante exclusivo de las clases populares.<sup>25</sup> Como expresión crítica del orden feudal prevaleciente, el liberalismo, junto con la Reforma protestante, constituyó uno de los elementos básicos del vasto proceso de secularización de la vida social y la emancipación del individuo. El desarrollo del comercio, la ciencia y las comunicaciones condujo a la intensificación de la actividad económica, que se liberó de la tutela religiosa y pasó a ser competencia del nuevo Estado mercantilista, proceso reforzado por la desamortización de los bienes eclesiásticos. Para Marx, en todo caso, el capitalismo no se consolidó sino hasta el siglo XIX, con la Revolución Industrial, cuando el capital se convirtió en el factor dominante de la economía. Desde esa perspectiva, las ideas liberales son precapitalistas, en el sentido que antecedieron a la economía política clásica y a las relaciones capitalistas propiamente dichas. La secularización y democratización del poder político, la idea de limitar el poder estatal y garantizar los derechos individuales, fueron fundamentalmente el resultado de la conquista de la libertad de creencias y el avance incipiente de la sociedad burguesa y comercial, de las luchas contra el oscurantismo religioso y el absolutismo, del establecimiento de la igualdad natural entre todos los hombres y de la paulatina construcción de instituciones y leyes. Es importante señalar que si bien el desarrollo del libre comercio, en sentido histórico, puede estar en la base de las ideas liberales, éstas surgieron como cuerpo doctrinario mucho antes que las teorías del libre mercado de la economía política clásica. En otras palabras, los ideales éticos de la libertad individual y el gobierno por consentimiento son anteriores a la teoría del liberalismo económico.<sup>26</sup>

<sup>24</sup> *Ibid.*, pp. 451-457.

<sup>25</sup> A. Touraine. *¿Qué es la democracia?*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1995, p. 133.

<sup>26</sup> G. Sartori. *Teoría de...*, *op. cit.*, pp. 457-462.

Por otra parte, el liberalismo clásico no tuvo a la igualdad como su preocupación principal. Ésta se asumía como un axioma filosófico y jurídico. El poder político tenía como función básica garantizar la seguridad y la confianza de los propietarios. Sólo la igualdad política y jurídica, en tanto fundamento de la libertad, era considerada como esencial. La preocupación por las formas más agudas de la inequidad no surgió sino hasta mucho después, a principios del siglo XIX, con el desarrollo de la primera Revolución Industrial. Esa agudización coincidió con el surgimiento del término liberalismo, que desde entonces se identificó como una ideología capitalista, asociada a los abusos de la industrialización. El rechazo de las clases populares a las ideas liberales, que se gestó desde entonces, no ha hecho sino confundir el lenguaje y los debates políticos al establecer un significado demasiado estrecho y sesgado de las ideas y la historia del liberalismo.<sup>27</sup> A pesar de ello, en la segunda mitad del siglo XIX, ante la influencia de los movimientos socialistas, que también procuraron apropiarse de la tradición democrática, se produjo una paulatina reconciliación entre los liberales conservadores y los democráticos. Si bien hasta entonces predominaron los valores liberales, con el avance del siglo XX el lenguaje y las aspiraciones democráticas se impusieron. No sólo en los países socialistas de Europa del Este se cuestionó la tradición liberal. En los países avanzados de Europa Occidental las preocupaciones políticas se han centrado cada vez más en el problema de la desigualdad y en la necesidad de fortalecer al Estado como agente regulador de la economía y como proveedor de servicios sociales. El Estado de bienestar ha sido, en parte, el resultado de ese predominio de las ideas democráticas, mientras que los ideales del liberalismo han sido menospreciados. Sartori ve en esa tendencia uno de los mayores riesgos que hoy enfrenta la democracia. Si se erosionan los componentes liberales de las democracias modernas, se perderán en primer término las libertades, pero también la propia democracia. Una de las expresiones más comunes de esa tendencia es el argumento de que la libertad política del liberalismo es una forma primitiva de libertad, formal y vacía. El desarrollo de los valores democráticos genera formas de libertad más avanzadas. La democracia socialista será superior a la democracia liberal, que se considera ya superada incluso por los regímenes socialdemócratas de la actualidad.<sup>28</sup>

Por ello es indispensable definir el concepto de libertad política, elemento fundamental del liberalismo y de la historia de la democracia moderna. En primer término, es en el nivel de la práctica social, de las relaciones sociales entre los hombres, que la libertad política se entiende como un concepto de

<sup>27</sup> *Ibid.*, pp. 448-449.

<sup>28</sup> *Ibid.*, pp. 471-479; *cf.*: también I. Berlin. *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Alianza Editorial, Madrid, 2000, pp. 64-69.

orden práctico, como una libertad instrumental. En contraste, por ejemplo, la libertad política se sitúa en un orden de ideas completamente diferente al de la reflexión filosófica. El valor ético de la libertad, en general, y la definición filosófica del concepto se presuponen. En cambio, la libertad política tiene que ver exclusivamente con un problema de orden práctico e instrumental.<sup>29</sup> Se trata de una forma específica de libertad, como muchas otras, como la libertad económica, la moral o la psicológica. La libertad política se define como el poder del individuo para ejercer sus derechos fundamentales sin restricción por parte de algún poder externo, como la forma de garantizar que el poder político no limite el ejercicio de las libertades individuales básicas. Por ello, la libertad política liberal se entiende como “libertad negativa”, como *libertad de*, no como *libertad para*. Se trata de asegurar el poder de los individuos frente al poder del Estado. A pesar de su carácter negativo, como libertad defensiva o protectora, es fundamental, en el sentido que antecede y es condición necesaria para el desarrollo de todas las formas de libertad. Históricamente constituye la base de todas las libertades y sin ella ninguna otra sería posible. En sentido práctico, la relación secuencial que pone a la libertad política como condición de cualquier otra libertad es una relación necesaria. Sin duda, la libertad negativa no es la única y debe complementarse y mejorarse con el desarrollo de otras formas positivas de libertad. A pesar de su carácter negativo e instrumental, la libertad política es la primera y la base de todas las libertades.<sup>30</sup> De hecho, para Sartori es la base de toda legalidad moderna, en la medida que la garantía de las libertades políticas individuales son el principio del constitucionalismo. La base conceptual del liberalismo se asienta en su visión del individuo, pero también supone una teoría de la división y la autonomía de los poderes, el predominio del poder legislativo sobre el ejecutivo, el régimen federal y la autonomía de los poderes locales, la autonomía del poder judicial y la plena vigencia del estado de derecho. Este último concepto expresa sintéticamente el predominio de los derechos individuales frente al poder del Estado: el estado de derecho tiene como objetivo fundamental garantizar el respeto de los derechos del individuo por parte del poder público.<sup>31</sup>

Mediante el *garantismo constitucional* el liberalismo consumó su principal aportación al desarrollo político moderno: no inventó la idea de individuo ni la de libertad bajo la ley, pero sí “descubrió la manera de institucionalizar un equilibrio entre el gobierno de los hombres y el gobierno de las leyes”. El constitucionalismo liberal expresa de forma instrumental y operativa el concepto de estado de derecho. Las ideas de libertad política y legalidad constituyen el aporte fundamental del liberalismo y, en contraste, son ajenas a la

<sup>29</sup> G. Sartori. *Teoría de...*, *op. cit.*, pp. 366-370.

<sup>30</sup> *Ibid.*, pp. 477-478; I. Berlin. *Cuatro ensayos...*, *op. cit.*, pp. 220-231.

<sup>31</sup> G. Sartori. *Teoría de...*, *op. cit.*, pp. 376-378.

tradición democrática. La construcción de un sistema de gobierno basado en una compleja ingeniería constitucional es la aportación insustituible y duradera del liberalismo. En un sentido práctico e histórico, la libertad es primero, la democracia después. La libertad política no es una forma primitiva y simple de libertad destinada a ser superada por otras formas más complejas y positivas de libertad. La libertad política sigue siendo prioritaria y fundamental en la preservación de todas las formas de libertad y la misma democracia moderna.

Otra de las ideas centrales de la tradición liberal es el reconocimiento del antagonismo y el conflicto como medios del desarrollo humano y social. A partir de la conquista de la libertad de creencias, producto de la Reforma, los autores liberales clásicos del siglo XVII descubrieron que el disenso y la diversidad no eran incompatibles con el orden social. Mientras que el liberalismo se sustenta en una visión individualista, conflictiva y pluralista de la sociedad y la historia, la democracia y el igualitarismo, por el contrario, se inclinan por una visión armónica y organicista.<sup>32</sup> En ese sentido, el liberalismo está originalmente identificado con las teorías modernas del progreso y supone una reivindicación del pluralismo y la diversidad. El liberalismo se presenta así no sólo como una teoría del poder político, sino como una interpretación de la historia. Ésta se basa en un individualismo radical, en donde el individuo constituye la unidad esencial y el fundamento de toda la organización social. Los derechos fundamentales de cada individuo a la vida, la libertad, la seguridad y la felicidad son la base de los derechos y valores de la sociedad. El individuo constituye la posibilidad de toda experiencia moral y ética. La definición de individuo comprende la idea del perfeccionamiento de la propia personalidad, el afán de superación, el impulso esencial de autorealización. La legitimidad moral que el liberalismo le atribuye al enriquecimiento personal y la propiedad, sumado a la consagración de las vocaciones profanas consumada por el protestantismo, conducen a esta idea que representa uno de los elementos más dinámicos de la visión liberal. Además, esta reivindicación del impulso creativo del individuo expresa también, con toda claridad, la prioridad que el liberalismo concede a los derechos individuales sobre los que corresponden a la comunidad, a los valores de la libertad sobre los de la igualdad.<sup>33</sup>

#### 5.4 TRADICIÓN SOCIALISTA

Al considerar la historia de la democracia es indispensable referirse también a la influencia del movimiento socialista. En el curso del siglo XIX y en abierta con-

<sup>32</sup> *Ibid.*, p. 362; N. Bobbio. *Liberalismo y democracia...*, *op. cit.*, pp. 27-31 y 49-53.

<sup>33</sup> N. Bobbio, *ibid.*, pp. 29-30; I. Berlin. *Cuatro ensayos...*, *op. cit.*, pp. 236-243.

frontación con el pensamiento liberal, surgieron las doctrinas socialistas, que procuraban apropiarse de la tradición democrática y representaban su formulación más radical. En ese sentido, el encuentro y la correspondencia entre los viejos ideales igualitarios y los movimientos socialistas modernos resultó natural e inevitable. Como se ha señalado, si bien los ideales del liberalismo y la democracia no son incompatibles, cuando las exigencias del igualitarismo se llevan al extremo, éste se contraponen a los valores de la libertad.

El ideal de una sociedad justa y equitativa es antiguo, pero el socialismo moderno, como movimiento e ideología política, encuentra sus antecedentes en el siglo XVII. Fue en las sectas puritanas inglesas de esa época donde se formularon las primeras ideas socialistas y una abierta reivindicación de la revolución social, como ya se señaló. Ante un orden social injusto, se reivindica el derecho a la rebelión popular y el ideal mítico de una sociedad comunitaria, contraria a la propiedad privada, en la que los productores comparten equitativamente la riqueza. No es extraño que este renacimiento moderno del ideal democrático se dé precisamente en el seno de un movimiento religioso.<sup>34</sup> En Occidente el igualitarismo tiene profundas raíces cristianas, cuyo sustento está en el comunismo apostólico, el milenarismo medieval y las rebeliones campesinas de los siglos XIV y XV. También en la *Utopía* de Thomas More, publicada en 1516, se puede localizar una temprana denuncia de los vicios de la sociedad mercantil y capitalista, y la primera formulación y defensa de una organización social comunista. En la Revolución Francesa el socialismo tuvo en Gracus Babeuf, fundador y dirigente de la *Sociedad de los Iguales*, a uno de sus precursores y mártires. En el *Manifiesto de los iguales*, de 1796, se plantea con toda claridad la distinción entre igualdad legal e igualdad real.<sup>35</sup>

Pero no será sino hasta después de las Guerras Napoleónicas cuando aparece propiamente el término *socialismo*. El primero en usarlo fue Robert Owen, industrial de origen galés que impulsó la formación de un sistema de comunidades en el que predominaba la equidad y el trabajo cooperativo. En New Lanark fundó una comunidad modelo, que se convirtió en ejemplo y centro de peregrinaje de los precursores socialistas. Sus doctrinas tuvieron gran influencia en la formación de los ideales de la clase obrera y del incipiente movimiento sindical, además de inspirar la formación de comunidades utopistas y experimentales en Inglaterra y Estados Unidos.<sup>36</sup>

El pragmatismo y la sencillez de las ideas de Owen contrastan con el sofisticado sistema concebido por Saint Simon, quien fuera el autor más influyente del socialismo utópico. Una sociedad de productores armónica, basada en la meritocracia

<sup>34</sup> I. Berlin. *El sentido de la realidad*, Taurus, Madrid, 2000, pp. 129-132.

<sup>35</sup> *Ibid.*, pp. 133-134; E. Wilson. *Hacia la estación de Finlandia*, Alianza Editorial, Madrid, 1972, pp. 91-96; G. Lichtheim. *Los orígenes del socialismo*, Anagrama, Barcelona, 1970, pp. 23-28.

<sup>36</sup> E. Wilson. *Hacia la..., op. cit.*, pp. 109-122; G. Lichtheim. *Los orígenes del..., op. cit.*, pp. 34-35.

y una rígida jerarquía funcional, presidida por banqueros y empresarios, desarrollada por técnicos e ingenieros, que regula y planifica todos los aspectos de la vida social, era la meta del *sistema industrial* de este reformador. Saint Simon era un firme creyente de la igualdad y la fraternidad universales pero, al mismo tiempo, un fanático de la organización, el orden y la eficiencia. Su racionalismo científico lo llevó incluso a proponer la fundación de un *nuevo cristianismo*, capaz de impulsar entre las masas la realización de una nueva sociedad igualitaria y libre, un sistema social perfecto basado en la planificación estatal en manos de una elite tecnocrática de linancieros e industriales.<sup>37</sup>

Otro utopista destacado fue Etienne Cabet, autor de una popular utopía novelada, *Viaje por Icaria*, que narra la historia de la revolución social y el surgimiento de una comunidad idílica, dichosa, justa e igualitaria. En términos generales, esta utopía icariana tiene una clara influencia de la *Utopía*, de Thomas More. El comunismo icariano llegó a tener millares de seguidores y propagandistas. La obra describe cómo fue superada la desigualdad, en el curso de un periodo de cincuenta años, aplicando rigurosamente los principios igualitarios y estableciendo las instituciones correspondientes. Uno de los rasgos principales de esta fantasía utópica es su estatismo: el Estado planea, coordina, provee y dirige. La propiedad privada no existe y prevalece una rigurosa organización social, que comprende la disciplina en el trabajo, la creación artística y la educación, además de una estricta moralidad familiar. Después de múltiples conflictos políticos y legales, que finalmente lo condujeron al exilio, Cabet concentró su activismo en la fundación de una sociedad icariana en América, específicamente en Texas (1840); el proyecto original fracasaría y llevaría a los icarianos a peregrinar por Nueva Orleans y los estados de Illinois, Missouri y Iowa, donde fundaron diversas sociedades igualitarias.<sup>38</sup>

El más excéntrico de los utopistas, Charles Fourier, fue un libertario radical que manifestó su condena contra la sociedad capitalista, una sociedad represiva, injusta y moralmente hipócrita. En su época muchos de sus escritos fueron considerados escandalosos. La prédica de su doctrina de la *Armonía Universal* con frecuencia asumía dimensiones mesiánicas y se presentaba como el descubrimiento de las leyes fundamentales de la ciencia del hombre: la *Ley de la Atracción* o de las *Series Apasionadas*. No obstante, Fourier fue siempre un pacifista: su revolución se llevaría a cabo paulatinamente por la influencia del ejemplo, y se materializaría por medio de una amplia red de Falansterios, autónomos y libres, organizada según la ley de las afinidades amorosas. Para Fourier la causa de la infelicidad y la injusticia entre los hombres tenía su origen en la pretensión hu-

<sup>37</sup> E. Wilson. *Hacia la...*, *op. cit.*, pp. 101-108; G. Lichtheim. *Los orígenes del...*, *op. cit.*, pp. 45-55; I. Berlin. *El sentido de la realidad...*, *op. cit.*, pp. 136-138.

<sup>38</sup> G. Lichtheim. *Los orígenes del...*, *op. cit.*, pp. 33-36; I. Berlin. *El sentido de...*, *op. cit.*, pp. 147.

mana de adaptar su naturaleza a las exigencias de la sociedad, error en el que habían caído las sociedades civilizadas. Era necesario, entonces, hacer exactamente lo contrario, es decir, adaptar la sociedad a la naturaleza pasional inmutable del hombre. Concebir una forma organizativa que permitiera la libre satisfacción de las pasiones humanas, en toda su diversidad, era el reto fundamental de la *Armonía Universal*, una nueva etapa en el desarrollo de la humanidad. La unidad básica de esa revolución era el Falansterio, pequeña comunidad compuesta por 400 personas, organizada libremente según la afinidad pasional de sus miembros, tanto en materia de trabajo como en términos amorosos y sexuales. De manera espontánea se generaría una compleja red de Falansterios que permitiría la realización de una sociedad absolutamente libre, dichosa y equitativa, ajena a la represión moral y la violencia. El progreso material, moral y amoroso de la humanidad dependería de esa nueva forma organizativa, en la que el trabajo se haría por placer y ninguna pasión humana sería reprimida. Fourier fue sin duda un libertario extremo, un precursor de la libertad sexual y un predicador de la democracia crótica, cuya obra, sin embargo, pretendía haber descubierto las leyes para establecer una nueva sociedad perfecta. Si bien nunca logró el patrocinio para impulsar la creación experimental de los Falansterios, su incansable imaginación de utopista le permitió diseñar múltiples esquemas y nomenclaturas para describir la operación de una nueva sociedad basada en la armonía de las series apasionadas.<sup>39</sup>

Las dimensiones de la obra de Karl Marx son más complejas y diversas. Su pensamiento parte de una crítica radical hacia la filosofía idealista y la racionalidad burguesa. Abolir la filosofía especulativa y convertirla en una teoría crítica de la sociedad, desentrañando los secretos de la explotación y la injusticia en la sociedad capitalista. Su obra se inspira en la idea de conjugar la teoría y la práctica; la fuerza de sus ideas radica no sólo en la formulación de una teoría materialista de la historia, sino en su proyección por medio de la práctica revolucionaria, que conduciría hacia la nueva sociedad comunista. Por la amplitud de sus ideas la obra de Marx pronto se convirtió en el centro gravitacional del pensamiento socialista. En sus escritos se realiza una detallada crítica de la economía política y se formula una teoría de la historia inspirada en la denuncia de la enajenación del hombre en el mundo moderno, la lucha de clases y la explotación de la clase obrera. Marx considera que la producción material de la vida determina el conjunto de la organización social, sus instituciones jurídicas y políticas, lo mismo que sus representaciones ideológicas y culturales.<sup>40</sup> La evolu-

<sup>39</sup> G. Lichtheim. *Los orígenes del...*, op. cit., pp. 36-44; M. Cervantes. "Comunismo pasional y armonía", tesis de licenciatura, UNAM-FFL, México, otoño de 1977, pp. 1-15 y 27-39.

<sup>40</sup> K. Marx. "La ideología alemana", en K. Marx y F. Engels. *Obras escogidas*, 3 tomos, Progreso, Moscú, 1976, tomo I, pp. 15-16 y 20-21.

ción de las fuerzas productivas conduce el proceso histórico, empuja hacia la transformación revolucionaria de los modos de producción. El marco jurídico, político e ideológico constituye una superestructura, la cual, si bien tiene cierta autonomía, está determinada en última instancia por la base económica de la sociedad. En la sociedad capitalista se ha configurado el Estado, que además de organizar y administrar los asuntos públicos, constituye el centro del orden político y su objetivo último consiste en mantener y reproducir las condiciones capitalistas de producción. El ámbito de lo político es, por definición, el lugar en donde se ejerce la dominación de clase. El Estado no es una esfera neutra, de conciliación y resolución de los antagonismos sociales, en donde prevalece la razón y el interés general. Por el contrario, el Estado constituye un aparato de opresión que aplica, de manera organizada y sistemática, la violencia que la clase dominante ejerce sobre las clases explotadas. El Estado es siempre el instrumento de la dominación de clase y esa es su función política central.<sup>41</sup> Por su parte, la teoría y la práctica revolucionarias están orientadas a la destrucción del mundo de las representaciones ideológicas, las instituciones políticas burguesas y las relaciones económicas de explotación. La acción revolucionaria del proletariado debe proponerse, en primer lugar, la destrucción del Estado y la toma del poder político. Ahora bien, en la medida que la sociedad comunista no puede establecerse de inmediato, es necesario, una vez destruido el aparato militar, burocrático y parlamentario del Estado burgués, formar un nuevo aparato estatal, el Estado de la *Dictadura del Proletariado*, cuyo propósito es consolidar el cambio revolucionario. Se trata de un Estado dictatorial y centralizado que expresa el dominio de la clase obrera, cuya función represiva está dirigida contra las fuerzas subsistentes de la sociedad burguesa.<sup>42</sup> Una vez consolidado el cambio revolucionario, el Estado dictatorial deberá avanzar en la realización del nuevo orden social, que comprende la abolición de la propiedad privada sobre los medios de producción, la desaparición de las clases sociales, la igualdad de todos los ciudadanos, el fin de los privilegios burocráticos y parlamentarios, la socialización de las tareas políticas y administrativas, la desaparición del ejército y, en fin, la abolición del propio Estado, como corresponde al establecimiento de una nueva sociedad sin clases.<sup>43</sup>

En términos políticos, el marxismo, como corriente dominante del movimiento socialista, rechazó de manera sistemática toda iniciativa de carácter reformista. Para Marx el término democracia estaba generalmente asociado, en el mejor de los casos, con las posiciones del socialismo reformista. Los comunistas podían

<sup>41</sup> K. Marx y F. Engels. "Manifiesto del Partido Comunista", en *Obras escogidas...*, *op. cit.*, tomo I, pp. 113 y 129-130.

<sup>42</sup> *Ibid.*, pp. 128-129.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 130.

compartir, hasta cierta etapa de la lucha, los fines de los movimientos democráticos, pero llegado el momento, debían distanciarse del reformismo para reivindicar la revolución proletaria y la exigencia de una dictadura del proletariado como poder despótico para consolidar el triunfo revolucionario.<sup>44</sup> El Estado liberal y la democracia burguesa debían ser destruidos, en tanto constituían una representación ideológica que ocultaba la explotación capitalista bajo el discurso de la autonomía estatal, la igualdad jurídica y la democracia representativa. El cambio social del modo de producción capitalista se produciría necesariamente de manera revolucionaria, cuando la clase obrera industrial cobrara conciencia de su destino histórico. La teoría marxista de la revolución proletaria, y su visión de un régimen socialista de transición hacia el comunismo basado en la dictadura del proletariado, constituyó el lineamiento estratégico central de gran parte del movimiento socialista, particularmente en el ámbito de la *Primera Internacional Comunista*. En esa visión idealizada del proletariado industrial, en la radicalidad de su pureza revolucionaria, en su abierta reivindicación del autoritarismo dictatorial como fase necesaria de la transición, en su visión utópica del comunismo como el reino de la libertad donde no se requerirá la gestión estatal y cada uno recibirá según sus necesidades, sobreviven los rasgos utópicos del socialismo originario y los afanes por concebir una sociedad justa e igualitaria, una sociedad perfecta.

Desde 1850, después del fracaso de las insurrecciones de 1848, para los socialistas se presentó la disyuntiva entre reforma o revolución, entre un partido de clase o uno multclasista, entre una organización revolucionaria controlada por las elites o un partido de masas orientado a la reforma y la participación electoral. Por otra parte, 1870 marcó la culminación del liberalismo y el principio de su crisis como doctrina política hegemónica. La época de la expansión imperialista del capitalismo moderno, que va de 1880 a 1914, trajo consigo la agudización de los conflictos internacionales, la exacerbación del nacionalismo, así como una polarización muy acentuada del debate político. Surgieron entonces doctrinas ultraconservadoras y antiliberales que se desarrollaron mediante la exaltación de los sentimientos nacionalistas y una visión racista y darwinista del orden social, las cuales inspiraron formas autoritarias y antiliberales de gobierno. Igualmente, la crisis del liberalismo dio mayor impulso a los movimientos socialistas.<sup>45</sup>

A partir de 1889, con la fundación de la *Segunda Internacional Comunista*, las posiciones moderadas y el abandono de los principios revolucionarios empezaron a dominar. Muchos de los partidos socialistas abandonaron también su ca-

<sup>44</sup> A. Rosenberg. "Democracia y socialismo", *Cuadernos de Pasado y Presente*, núm. 86, Siglo XXI Editores, México, 1981, pp. 90-91.

<sup>45</sup> J. Joll. *Europe Since 1870*, Penguin Books, Reino Unido, 1976, p. 132.

rácter clasista, específicamente ligados al proletariado, e iniciaron la búsqueda de las clases medias y otros sectores. Pronto se convirtieron en partidos con participación electoral amplia. La socialdemocracia se consolidó como una corriente que abandonó los principios socialistas radicales, referidos a la socialización de los medios de producción y la acción revolucionaria del proletariado, para impulsar la reforma legislativa y la lucha por mejores condiciones de vida para las clases trabajadoras. Por otra parte, en términos sociales el proletariado industrial había disminuido su presencia tanto en términos cuantitativos como cualitativos. La sociedad estaba constituida por una diversidad creciente de sectores y categorías. La clase obrera estaba lejos de representar a la mayoría y su disposición revolucionaria había disminuido considerablemente. De ese modo, el socialismo reformista apeló a las nuevas mayorías populares, conformadas por todo tipo de trabajadores, empleados de servicios, pequeños propietarios, que constituían la nueva clase media, ajena a las tradiciones insurreccionales del proletariado y las doctrinas marxistas.<sup>46</sup>

Al término de la Primera Guerra Mundial los grandes imperios europeos se habían derrumbado y el liberalismo se encontraba maltrecho. El impulso democrático de las sociedades que habían transitado por la socialización de la economía de guerra y la formación de grandes ejércitos populares no condujo, sin embargo, a la revolución socialista, sino a la consolidación del socialismo reformista. Si bien en Europa del Este triunfó el socialismo radical y la Revolución Soviética inspirada en el pensamiento marxista leninista, en Occidente no prosperaron los movimientos revolucionarios. El periodo de entreguerras registró, como ya se ha destacado, el resurgimiento de diversos movimientos conservadores extremistas, de regímenes autoritarios y fascistas, al mismo tiempo que se imponía el estalinismo en la Unión Soviética.<sup>47</sup>

Desde la década de 1930 la socialdemocracia europea se planteó como meta la nacionalización de algunos sectores industriales básicos, la participación económica del Estado y el fortalecimiento de sus facultades de planeación para regular y corregir las deformaciones sociales que genera el libre mercado. Sus programas de reforma encontraron una correspondencia estrecha con las teorías keynesianas, entonces emergentes, orientadas a la regulación de la crisis y los ciclos del desarrollo capitalista. A partir de esa convergencia y en el contexto de la posguerra, se consolidó la posición de la socialdemocracia en el escenario europeo, y desde entonces ésta accedió al poder en diversos países en distintas etapas. Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Suecia, Alemania, Inglaterra, Noruega, Francia y España han tenido gobiernos socialdemócras que

<sup>46</sup> A. Przeworski. *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge University Press, Reino Unido, 1987, pp. 23-28.

<sup>47</sup> J. Joll. *Europe...*, *op. cit.*, pp. 239-271.

han transformado las relaciones sociales y políticas de manera duradera. El pragmatismo básico de la socialdemocracia la condujo al abandono de los ideales socialistas originales. Poco a poco, el ideario socialdemócrata dejó atrás no sólo la idea de la abolición de la propiedad privada y la revolución, sino incluso sus programas de nacionalización y estatización de la economía. El reformismo dejó de entenderse como la progresión gradual hacia transformaciones estructurales de naturaleza socialista. Con el paso de los años, en la década de 1970, con la crisis del Estado de bienestar y el fracaso posterior del socialismo en Europa del Este, la socialdemocracia terminó por abandonar definitivamente los cambios radicales para convertirse en una corriente que apenas se distingue de cualquier otro partido, al menos en lo que se refiere a las políticas y metas en el terreno económico.<sup>48</sup>

Esta digresión ha sido necesaria para situar y reconocer la influencia del movimiento socialista en el desarrollo de la democracia contemporánea. Es cierto que en sus versiones extremas el socialismo y el liberalismo son antagónicos. Buena parte de los autores socialistas clásicos son democráticos, pero son radicalmente antiliberales. Para ellos el liberalismo no representa más que una ideología apologética de la sociedad burguesa y sus clases dominantes. Según éstos, los fines de la revolución social y la igualdad se imponían como prioridad, por encima de las libertades y los derechos del individuo. La dictadura era un medio legítimo de lucha por la sociedad comunista del futuro. No es posible abordar aquí una historia amplia de las luchas socialistas por la democracia, en toda su diversidad, que cubre al menos un periodo de dos siglos. Sin embargo, en términos de un balance muy general, es posible concluir que la vía revolucionaria condujo de manera inevitable a la instauración de sistemas totalitarios, los cuales no sólo cancelaron la vigencia de las libertades y los derechos del individuo, sino que destruyeron las propias aspiraciones igualitarias de la democracia socialista.

Si bien no es posible hacer una revisión histórica del socialismo como movimiento, sí es viable evaluar la sustancia política de las doctrinas socialistas. Es claro que éstas tienen como origen el racionalismo de la Ilustración, esa inclinación central del pensamiento ilustrado por resolver los problemas de la convivencia humana por medio del planteamiento de una visión integral, orgánica y racional de la organización social. En la obra de los socialistas utópicos se registra con toda claridad esa ambición y ese sueño por concebir un sistema de organización social armónico y perfecto derivado del análisis racional de la naturaleza humana. En las complejas disquisiciones tecnocráticas de Saint Simon o Cabet, lo mismo que en las fantasías libertarias de Fourier, puede percibirse ese afán por lograr una fórmula única e integral que permita el funcionamiento armóni-

<sup>48</sup> A. Przeworski. *Capitalism and...*, *op. cit.*, pp. 38-43.

co de una sociedad jerárquica y orgánicamente perfecta. No hay duda de que estas ideas tuvieron también, además de un impulso racionalista, una profunda vocación crítica ante la desigualdad y la explotación que el capitalismo había generado. También es evidente que la consideración de la obra de Marx requiere de un análisis más complejo. La crítica de la filosofía hegeliana y sus contribuciones en materia de economía política, y la profunda visión crítica de la enajenación y la pseudo-concreción generada por la sociedad moderna y capitalista, han hecho de la obra de Marx una fuente inagotable del pensamiento crítico contemporáneo. Sin embargo, sus teorías sobre la revolución mundial y la dictadura del proletariado, su desprecio por los principios y valores del liberalismo y la democracia liberal, y su visión utópica de la transición socialista y la sociedad comunista, constituyen elementos ya superados que no dejan de tener resonancia tanto en las viejas ideas organicistas de los socialistas precursores, como en las dramáticas aberraciones del totalitarismo soviético.

En todo caso, como ya se ha sugerido antes, y con el beneficio de la perspectiva histórica, las grandes revoluciones socialistas del siglo XX pueden entenderse mejor y con mayor objetividad cuando se les considera desde la perspectiva más amplia de la modernización. También es cierto que, como ha señalado Macpherson, la apropiación de las tradiciones democráticas consumada por el liberalismo, no sólo se dio tardíamente sino que, además, les enajenó la mayor parte de su contenido moral originario y sus aspiraciones igualitarias. Difícilmente ha quedado algo de las teorías y utopías democráticas de Rousseau y Jefferson. "Para cuando el Estado liberal se democratizó, la vieja idea de la democracia había sido liberalizada".<sup>49</sup> En ese sentido, no pueden considerarse muy elevadas las aspiraciones democráticas de los teóricos contemporáneos del elitismo pluralista. Sin embargo, a pesar de las limitaciones de esta democracia liberalizada, de los signos de crisis de esta democracia formal y procedimental, en ella se han materializado no sólo los principios del liberalismo sino también los ideales y las luchas socialistas que alentaron el socialismo reformista en el curso de dos siglos. Uno de los más dolorosos aprendizajes políticos del siglo XX ha sido el de no confiar en los grandes proyectos de revolución social; la mayoría de ellos hicieron realidad los temores de Tocqueville, quien consideró que la pasión por la igualdad era tan fuerte que podía conducir a la renuncia de las libertades y a la esclavitud. Las utopías democráticas engendraron sistemas totalitarios.

<sup>49</sup> C.B. Macpherson. *The Real World of Democracy*, Oxford University Press, Nueva York, 1981, p. 47; *cfr.* también, del mismo autor, *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 1980, pp. 10-11.

### 5.5 DEMOCRACIA DIRECTA Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Rousseau expresa las prioridades que distinguen a la tradición democrática de la liberal. El orden político es producto del acuerdo voluntario entre individuos racionales y libres. Sin embargo, el poder soberano que surge de ese pacto asume una importancia moral y política superior. El establecimiento de límites al poder estatal y el respeto de los derechos naturales de los individuos pasan a segundo plano. La fuerza moral que adoptan la voluntad general y el bien común hace que el poder soberano se sitúe por encima de la libertad de los individuos.<sup>50</sup> Al mismo tiempo, Rousseau es el primero en distinguir claramente entre gobierno y soberanía. La legitimidad de aquél radica en la voluntad popular, que se expresa por medio de la participación democrática directa de los ciudadanos, de los individuos libres. La legitimidad del gobierno radica en la expresión democrática de la soberanía popular. La democracia verdadera sólo puede ser directa, no es transferible o representable. La determinación positiva del bien común sólo puede darse mediante la expresión directa de la voluntad individual, que es el principio constitutivo de la voluntad general.<sup>51</sup> Rousseau rechaza el principio de representación política y la formación de cuerpos intermedios entre la soberanía y el gobierno. Cuando los individuos se agregan en corporaciones, en organismos que representan intereses particulares, la voluntad general y la soberanía popular se debilitan y se distorsionan. No sólo es necesario prevenir la formación de cuerpos sociales intermedios o “sociedades parciales”, sino que el propio gobierno tiende a convertirse en un obstáculo para la manifestación de la soberanía. Existe una tendencia notoria del aparato de gobierno a convertirse en una corporación burocrática, que impide la expresión y el ejercicio de la voluntad general.<sup>52</sup>

La obra de Rousseau representa la expresión más acabada del racionalismo democrático. La voluntad general, si bien tiene su origen en el acuerdo libre entre los individuos, se constituye en una abstracción que es superior e inalterable, siempre perfecta. De hecho, para Rousseau la función legislativa es considerada como algo menor. Las leyes son pocas e inmutables, generales y básicas, con fundamento en la autonomía del individuo que las adopta voluntaria y racionalmente como normas. La ley es una e inalterable y es producto del contrato social. Este acuerdo se manifiesta no en la actividad legislativa sino en el

<sup>50</sup> I. Berlin. *La traición de la libertad*, Fondo de Cultura Económica, México, 2004, pp. 50-51; F.A. Von Hayek. *Individualismo: verdadero y falso*, Centro de Estudios sobre la Libertad, Buenos Aires, 1968, pp. 16-17 y 26-27; G. Sartori. *Teoría de...*, *op. cit.*, p. 466.

<sup>51</sup> G. Sartori, *ibid.*, p. 390; J.J. Rousseau. *El contrato social*, Espasa Calpe, Madrid, 1972, pp. 37-40.

<sup>52</sup> J.J. Rousseau, *ibid.*, pp. 40-42 y 70-76.

ejercicio directo de la democracia por parte de todos los ciudadanos.<sup>53</sup> Esta visión abstracta de la ley, el desconocimiento de la representación política y la actividad legislativa, llevan a una suplantación: la voluntad general, principio general y abstracto, toma el lugar de la soberanía popular, que requiere más bien mecanismos y procedimientos muy concretos para expresarse y está lejos de ser perfecta. El bien común, noción de origen escolástico, se impone sobre las libertades individuales. La prioridad está determinada por el bien de la comunidad en su conjunto, que subordina los principios liberales de limitar el poder estatal y privilegiar los derechos del individuo.<sup>54</sup> Hay en este racionalismo un elemento organicista que es antitético a los valores del liberalismo. En la obra de Rousseau se expresa por primera vez el antagonismo entre igualdad y libertad, tema que estará presente de manera destacada en los debates del pensamiento político posterior. Si bien en su obra encontramos una defensa del individuo racional y libre como base del orden social, al mismo tiempo, la universalidad del bien común y la voluntad general aparecen como una razón superior, por encima de la comprensión del ciudadano, que prefiguran la concepción del Estado del idealismo hegeliano.

Un siglo más tarde la visión radical de la democracia directa fue desplazada paulatinamente por la teoría de la democracia representativa, una versión mucho más moderada y compatible con las prioridades y valores del liberalismo. Fue en la obra de John Stuart Mill donde mejor se expresó esta nueva visión. En las sociedades modernas, por sus dimensiones geográficas y la complejidad de sus relaciones, la democracia debe asumir la forma de un gobierno representativo. Si bien el pueblo posee la soberanía, no puede gobernar de manera directa. Debe elegir representantes para ejercer un control democrático sobre el gobierno. Esos representantes no gobiernan de manera directa, sólo supervisan las acciones del gobierno, las cuales necesariamente recaen en manos de una burocracia compuesta por expertos y especialistas. La burocracia garantiza la acumulación de experiencia y talento, pero por sí misma tiende a la mediocridad y al autoritarismo. Mediante el control que los representantes populares ejercen es posible preservar los intereses de la comunidad, la diversidad y competencia entre los intereses particulares, así como el libre ejercicio de la libertad y la creatividad de los individuos.<sup>55</sup> Aun así, la democracia puede conducir fácilmente a la tiranía. El principio de representación democrática no es simplemente el principio de la mayoría. Debe garantizarse el equilibrio entre gobierno y representación popular; el derecho de las minorías y la libertad incondicional del individuo.

<sup>53</sup> *Ibid.*, pp. 68-69.

<sup>54</sup> G. Sartori. *Teoría de...*, *op. cit.*, p. 389; I. Berlin. *La traición a la libertad...*, *op. cit.*, p. 70.

<sup>55</sup> J. Stuart Mill. *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Alianza Editorial, Madrid, 2001, pp. 94 y 112-113.

Por medio de distintos mecanismos que prefiguran las formas contemporáneas de representación proporcional, Mill prevé los peligros de una democracia descontrolada.<sup>56</sup>

Contra la idea de que la soberanía política es intransferible, las sociedades modernas han requerido para su organización política el desarrollo de formas de representación cada vez más diversas, de acuerdo con las dimensiones y la complejidad de la sociedad industrial contemporánea. Así, se ha generado no sólo un sistema de partidos políticos, sino que las organizaciones sociales se han multiplicado, creando diversos cuerpos intermedios que expresan todo tipo de intereses particulares. De ese modo, en la democracia representativa actual se imponen múltiples controles y restricciones procedimentales, un proceso de ajustes y negociaciones que se basa tanto en un marco jurídico constitucional y un sistema complejo de representación de grupos de interés, como en un sistema de procesos electorales en el cual se expresa la voluntad de las mayorías y las minorías para la definición de las políticas públicas y la elección de gobernantes y legisladores.<sup>57</sup>

Como se ha visto, el análisis de la democracia moderna está inevitablemente ligado a la teoría liberal del Estado; sin embargo, iniciando como un abierto antagonismo, la relación entre el liberalismo y la democracia ha cambiado mucho en el curso de los años. Desde finales de la Revolución Francesa y a lo largo del siglo XIX, con la emergencia del impulso igualitario y el crecimiento de los movimientos socialistas, el pensamiento liberal desarrolló una vertiente expresamente antidemocrática. Ya en la obra de Montesquieu se registra una evaluación francamente negativa de los efectos de la democracia; un poco más adelante, en la obra de Edmund Burke y Benjamin Constant, la corriente antidemocrática del liberalismo alcanzará sus formulaciones más radicales.<sup>58</sup> Para ellos el socialismo representaba la antítesis de los ideales liberales y la versión más extrema e indeseable del igualitarismo democrático. Un poco más adelante Tocqueville también manifestaría su temor ante el impulso avasallador y destructivo del igualitarismo, el cual seguramente conduciría al sacrificio de la libertad y los principios liberales. Es bien conocido, como nos recuerda C.B. Macpherson, que hasta las primeras décadas del siglo XX el término democracia era considerado una mala palabra.

La democracia, tal como era vista por los estratos superiores de las sociedades divididas en clases, significaba gobierno de clases, gobierno de la clase equivocada. Representaba una amenaza de clase, tan incompatible con una sociedad liberal como con una sociedad jerárquica. Esto quiere decir que,

<sup>56</sup> *Ibid.*, pp. 152-153.

<sup>57</sup> G. Sartori, *Teoría de...*, *op. cit.*, pp. 379-381 y 473.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 466.

hasta los siglos XVIII y XIX, la principal tradición occidental era a-democrática o antidemocrática.<sup>59</sup>

En la reconstrucción del largo y difícil camino de las luchas que han hecho posible las libertades políticas en las sociedades occidentales, Therborn ha establecido una perspectiva importante. Cuando se asume, con una clara orientación ideológica, la relación normal y estrecha entre el capitalismo y la democracia, hay dos hechos históricos fundamentales que se deben tener presentes: 1) ninguna de las grandes revoluciones burguesas logró establecer en el corto plazo un régimen democrático; 2) durante toda la historia de la democracia burguesa nunca ha tenido lugar un proceso firme y exitoso de distribución de la riqueza, la educación y la urbanización, particularmente en los países periféricos.<sup>60</sup> Por otra parte, es inevitable considerar el proceso masivo de regresión que tuvo lugar durante el periodo de entreguerras, y el hecho de que el surgimiento de muchos regímenes democráticos estuvo directamente relacionado con el resultado militar de ambos conflictos mundiales.

No obstante, como se ha procurado mostrar, en la accidentada historia del siglo XX se consumó una continua aproximación entre los valores liberales y los democráticos. Más que una relación antitética, como la que prevaleció en sus orígenes, se desarrolló una relación de compatibilidad y coexistencia. Esto no implica coincidencia plena. La historia registra ejemplos de Estados liberales no democráticos (Sudáfrica) y Estados democráticos no liberales (Unión Soviética). En la actualidad, sin embargo, ya no es posible pensar en esta lógica excluyente. Se ha logrado una compatibilidad plena: no es posible pensar en sociedades democráticas que no garanticen la vigencia plena del estado de derecho y el respeto de las libertades individuales, lo mismo que es imposible pensar en sociedades liberales que restrinjan la universalidad de la ciudadanía y el derecho de participación política de todas las personas y grupos sociales.<sup>61</sup> A su vez, los regímenes autoritarios y totalitarios de hoy son inevitablemente antiliberales y antidemocráticos.

## 5.6 CRISIS DE LA DEMOCRACIA

Como se señaló al iniciar este capítulo, el siglo XX fue el de la consolidación de la democracia liberal a escala mundial. A partir de 1918, al terminar la Primera

<sup>59</sup> C.B. Macpherson. *The Life and Times of Liberal Democracy...*, op. cit., p. 10.

<sup>60</sup> G. Therborn. "Dominación de capital y aparición de la democracia", *Cuadernos Políticos*, núm. 23, enero-marzo de 1980, Era, México, pp. 27-28.

<sup>61</sup> N. Bobbio. *Liberalismo y democracia...*, op. cit., p. 46; G. Sartori. *Teoría de...*, op. cit., p. 479.

Guerra Mundial, la palabra democracia se convirtió en moneda corriente del debate político. Esto se debió, en buena medida, al propagandístico uso intensivo que de ella hizo Woodrow Wilson, entonces presidente de Estados Unidos. Posteriormente, con la derrota del fascismo y el fin de la Segunda Guerra Mundial, se dio un impulso generalizado de los regímenes democráticos en casi toda Europa Occidental. Desde entonces el modelo de gobierno democrático liberal, en el contexto de los países capitalistas desarrollados, se extendió como el sistema más efectivo para garantizar el respeto de las libertades individuales y sociales básicas. La división de poderes, la organización republicana, la representación democrática, el sistema de partidos, la competencia electoral, el constitucionalismo y el estado de derecho, son las instituciones políticas más comunes y visibles del capitalismo moderno, las fuentes básicas de legitimidad y consenso para el gobierno.

Ese impulso de los ideales democráticos, sin embargo, ha sido precedido y acompañado por una constante preocupación, la sospecha de que en las sociedades contemporáneas, sutilmente, se han venido socavando las bases del sistema democrático. El tema difícilmente puede considerarse novedoso. Si pensamos en los tumultuosos fenómenos políticos del periodo de entreguerras, cuando los movimientos fascistas se multiplicaron y el estalinismo alcanzó sus formas más brutales, lo que hoy se considera como crisis no deja de parecer un síntoma más bien insignificante.

Los estudios referidos a la crisis de la democracia tienen que ver con acontecimientos políticos observados dentro de los propios países desarrollados, si bien en la periferia las tendencias también son visibles. Durante las décadas de 1950 y 1960, Occidente disfrutó de un prolongado periodo de crecimiento y prosperidad sin precedentes. La concentración del capital y de la industria, el acelerado ritmo de la innovación tecnológica, la intensificación del comercio internacional, las políticas de pleno empleo y la expansión de las políticas de asistencia social, fueron las condiciones principales de este proceso. El resultado final y más significativo para el capitalismo actual puede resumirse en un hecho básico: la expansión del papel del Estado. Las nuevas exigencias de la planeación y la administración económica a gran escala, la regulación de la competencia y los ciclos económicos, el control del sistema bancario, los mecanismos de acuerdo para establecer políticas salariales y las necesidades y expectativas crecientes de la seguridad social, han conducido inevitablemente a la intervención estatal directa en los sectores industriales estratégicos y al aumento de las actividades económicas dependientes del gasto gubernamental.<sup>62</sup>

<sup>62</sup> A. Schonfield. *Modern Capitalism*, Oxford University Press, Londres, 1965, pp. 60-67; J. Pico. *Teorías sobre el Estado de bienestar*, Siglo XXI Editores, Madrid, 1987, pp. 1-6 y 110-129; N. Poulantzas. "Las transformaciones actuales del Estado, la crisis política y la crisis

Desde finales de la década de 1960, una paulatina innovación en las técnicas administrativas y las instituciones burocráticas han planteado un grave y creciente desafío a los principios tradicionales y los mecanismos políticos de la democracia liberal. En la escena política de Europa Occidental, el corporativismo y la burocratización se han convertido en términos corrientes para designar este reto. Para Schmitter, por ejemplo, “el corporativismo social parece ser concomitante, si no es que componente ineluctable, del capitalismo post-liberal alcanzado y del Estado benefactor de democracia organizada”.<sup>63</sup> Para Lhembruch, la cuestión de si el nuevo patrón de la definición de las políticas –basado en la articulación de intereses, los mecanismos de autoridad y el consenso de las elites– entrará en contradicción, desplazará o complementará a las instituciones democráticas, está aún por resolverse.<sup>64</sup>

Desde otra perspectiva, los problemas de la democracia liberal han sido planteados como una crisis compuesta por tres fenómenos principales: 1) la sobrecarga de gobierno (*overloading*); 2) la pérdida de legitimidad de la autoridad y el liderazgo; y 3) el proceso de desagregación de intereses.<sup>65</sup> Occidente está pagando las consecuencias del surgimiento de la “democracia anómica”; un sistema político basado en el consenso, pero carente por completo de cualquier “sentido de propósito” (*sense of purpose*). Es importante hacer notar que para estos autores, en oposición a las ideas del liberalismo ortodoxo, el problema de la democracia contemporánea no radica en un exceso del poder estatal, sino justamente en lo contrario, en una ausencia de poder. La sociabilidad misma está amenazada por “un espíritu invasivo de democracia” que tiende a debilitar las dos premisas básicas de cualquier organización social: la aceptación de las desigualdades respecto al grado de autoridad y la confianza en el liderazgo. Además, la proporción creciente de la población que participa en actividades políticas, el surgimiento de muchos grupos sociales nuevos, la diversificación de sus necesidades políticas y sus tácticas, y las demandas y expectativas crecientes dirigidas directamente al gobierno, representan una “sobrecarga” para el sistema político y están en la base de la inflación, esa “enfermedad económica de las democracias”.

---

del Estado”, *El marxismo y la crisis del Estado*, Universidad Autónoma de Puebla, México, 1977, pp. 23-66; C. Offe. *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Alianza Editorial-Conaculta, México, 1988; J. Habermas. “La nueva impenetrabilidad”, *Ensayos políticos*, Península, Barcelona, 1988.

<sup>63</sup> P.C. Schmitter. “Still the Century of Corporatism?”..., *op. cit.*, p. 22.

<sup>64</sup> G. Lhembruch. “Liberal Corporatism and Party Government”, *Trends Towards Corporatist Intermediation...*, *op. cit.*, p. 150.

<sup>65</sup> Este es el diagnóstico de M. Crozier, S.P. Huntington y J. Watanaki. *The Crisis of Democracy*, Sage Publications, Londres, 1975.

Por otra parte, el deterioro de los principales partidos políticos establecidos ha llevado a una peligrosa “desagregación de intereses” que amenaza el corazón del sistema democrático: la formación del consenso. El repetido fracaso de aquéllos para alcanzar mayorías electorales y parlamentarias ha dado lugar a crecientes dudas sobre la gobernabilidad del propio sistema democrático. Crozier, al introducir sus reflexiones sobre esa ingobernabilidad en los países occidentales, señala el problema de fondo: “un gobierno democrático no necesariamente funciona de manera autosostenida y autoequilibrada [...] De hecho, entre más democrático es un sistema, más grande será el peligro de una amenaza intrínseca [o interna]”.<sup>66</sup> De modo similar, Huntington se preocupa por lo que considera las consecuencias de la revuelta de la década de 1960 y el resurgimiento del igualitarismo democrático, y se pronuncia por el retorno a los niveles necesarios de “apatía, marginalidad y auto-control”. En radical desacuerdo con la conocida máxima que dice que “El único remedio para los males de la democracia es más democracia”, concluye con la siguiente observación:

Nuestro análisis sugiere que aplicar tal remedio, por el momento, podrá muy bien ser como echar gasolina sobre el fuego. Por el contrario, algunos de los problemas de gobierno en los Estados Unidos hoy, provienen de un exceso de democracia [...] Un valor que normalmente es bueno en sí mismo no necesariamente se optimiza cuando se maximiza [...] Así, hay límites potencialmente deseables a la extensión indefinida de la democracia política. La democracia tendrá una vida más prolongada si tiene una existencia más balanceada.<sup>67</sup>

Además de los problemas ya mencionados, destacan otras dos cuestiones: 1) la crisis de la representación y de la especialización dentro del poder legislativo; y 2) el conflicto crónico entre funcionarios públicos y legisladores, junto con la ausencia del debate democrático sobre los procedimientos administrativos en la toma de decisiones.<sup>68</sup> Estos problemas son particularmente relevantes en el estudio del fenómeno corporativista y de otras tendencias fundamentales del Estado capitalista contemporáneo. En términos generales, estos análisis destacan por su confesado escepticismo respecto de la viabilidad de la democracia, por su énfasis en las amenazas intrínsecas del sistema y su gobernabilidad, y el reconocimiento de “la debilidad crítica y el colapso potencial” que parece afectar a las democracias contemporáneas. En contradicción con los principios originarios del liberalismo, estos autores demandan no menos sino más poder para el Estado; alertan sobre una deficiencia de poder, más que demandar su limitación.

<sup>66</sup> M. Crozier *et al.*, *ibid.*, p. 8.

<sup>67</sup> *Ibid.*, pp. 113-115.

<sup>68</sup> *Ibid.*, pp. 173-187.

Desde el punto de vista marxista, si se consideran los recientes desarrollos políticos en los países capitalistas avanzados, no hay duda sobre la crisis de la democracia. Se han producido ya modificaciones sustanciales en el Estado y en la totalidad del sistema político. Dicha crisis equivale de por sí, aunque de manera pacífica y sutil, sin destruir las instituciones democráticas prevaletentes, al surgimiento de una nueva forma política: el estatismo autoritario.<sup>69</sup> Aunque éste no representa una forma de “estado de excepción” en el sentido que lo fue el fascismo, contiene e impulsa las tendencias hacia el autoritarismo. Como raíz de esta nueva forma política se encuentra el mismo fenómeno contemporáneo: la creciente participación del Estado en los procesos de reproducción del capital y el trabajo. La totalidad de las funciones políticas del Estado capitalista moderno han venido a ser dominadas y transformadas por las nuevas dimensiones de sus funciones económicas. La línea divisoria entre las esferas pública y privada, característica de las sociedades burguesas, está desapareciendo para dejar paso a la creciente estatización de la sociedad civil.<sup>70</sup>

La diversificación de la intervención del Estado ha ocasionado la expansión correspondiente del aparato burocrático. Las consecuencias más importantes de este enorme crecimiento administrativo son: 1) la penetración de los intereses privados y corporativos en la administración pública misma; 2) la formación de complejas redes de organismos burocráticos de consulta y representación que atraviesan aparatos y ramas del gobierno; y 3) el surgimiento de un poderoso núcleo burocrático y su clientela, que se comporta con creciente autonomía. Esta interpenetración de intereses públicos y privados en lugar de producir la unificación y la dirección hegemónica de una clase o de su fracción dominante, ha producido un complejo conjunto de políticas, frecuentemente contradictorias e incoherentes, bajo las presiones y resistencias de los múltiples grupos de interés que interaccionan dentro del propio aparato estatal.

La consecuencia más importante de esto ha sido el desplazamiento de las funciones representativas y organizativas, propias del sistema de partidos y el parlamento, hacia las redes de la administración del Estado. Con la atmósfera característica del secreto burocrático, y basadas en la representación informal de intereses económicos privados, estas redes operan más allá de todo escrutinio público y no están sujetas a ninguna forma de control democrático directo. Por una parte, frente a la sociedad civil el poder del Estado ha crecido tanto que representa una amenaza significativa para las instituciones democráticas tradicionales y los derechos civiles del individuo. Por la otra, paradójicamente, el Estado está siendo debilitado de dos maneras: 1) la penetración de los intereses

<sup>69</sup> N. Poulantzas. *Estado, poder y socialismo*, Siglo XXI Editores, Madrid, 1979, pp. 247-303, trad. F. Claudín.

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 293.

económicos corporativos ha ocasionado una constante y dañina confrontación entre las diferentes fracciones de la clase dominante; 2) consecuentemente, el Estado se “sobrepolitiiza” y se pone en riesgo su imagen tradicional de guardián del interés general, perdiendo considerablemente credibilidad y consenso entre las clases subordinadas. El Estado se convierte en el blanco inmediato de cualquier demanda social y sufre una erosión gradual de su legitimidad. Al interior del propio Estado, el carácter fragmentario y frecuentemente contradictorio de sus políticas, y su creciente vulnerabilidad ante las demandas sociales, han conducido a generar dos respuestas burocráticas y políticas que sin duda representan la mayor amenaza contra la democracia: el fortalecimiento extraordinario del poder ejecutivo y el “desdoblamiento” del aparato estatal. Bajo la aparente red oficial de la administración estatal, una vasta labor de rupturas y dislocaciones de cada rama y sección de la burocracia ha tenido lugar, con el propósito de crear un circuito del poder ejecutivo, altamente centralizado y encubierto, que corre en paralelo a la totalidad del aparato estatal.<sup>71</sup>

En el diagnóstico de la democracia contemporánea, Bobbio ha identificado también los obstáculos y riesgos más importantes. En primer lugar, la complejidad técnica de la economía y la sociedad planificada, que implica el dominio de los expertos y los saberes especializados, ha generado una forma de gobierno tecnocrática que es fundamentalmente contraria a la democracia. Por otra parte, si bien el espíritu de la burocracia, con su jerarquía vertical y autoritaria, se contrapone a los principios democráticos, en su desarrollo histórico el proceso de democratización se ha visto acompañado por una creciente burocratización, que penetra cada vez más el ámbito de la sociedad civil. Bobbio coincide con Huntington y Crozier en el señalamiento del problema de gobernabilidad en las democracias. En el largo trayecto histórico que va del Estado liberal al Estado democrático, se ha producido una paulatina pero sistemática emancipación de la sociedad civil que, a su vez, ha generado un incremento inmanejable de demandas sobre el gobierno, lo que para los sistemas democráticos se plantea como una crisis de gobernabilidad. El ritmo de crecimiento y diversificación de las demandas sobrepasa el desarrollo de las instituciones y procedimientos del sistema democrático, creando un efecto de sobrecarga constante en el aparato político.<sup>72</sup>

Mediante un análisis de lo que se denomina las falsas promesas de la democracia, se identifican las deformaciones y riesgos que hoy enfrenta ésta. La proliferación de grandes organizaciones corporativas y la burocratización de los partidos políticos constituyen un gran riesgo para los principios de la democracia representativa y el parlamentarismo, en la medida que convierten a la demo-

<sup>71</sup> *Ibid.*, pp. 296-303.

<sup>72</sup> N. Bobbio. *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, pp. 13-31.

cracia en una poliarquía basada en la competencia de un conjunto limitado de elites políticas. Para que la democracia se renueve y consolide, según Bobbio, es necesario que trascienda los límites de la democracia electoral restringida e indirecta, y que acceda a la democratización de muchos otros espacios de la organización económica y social. Sin embargo, en contra de esa posibilidad visualiza dos tendencias negativas. La complejidad técnica de la administración pública y las tendencias a fortalecer un poder ejecutivo cada vez más centralizado, han llevado a una especie de desdoblamiento del Estado antes señalado, a la formación de un *Estado invisible* en donde reina el secreto y los *Arcana Imperi*. Este fenómeno erosiona uno de los principios axiomáticos de la democracia: el control público del poder político, la visibilidad y la transparencia del poder.<sup>73</sup>

### 5.7 DEMOCRACIA Y NEOLIBERALISMO

La década de 1980 fue un periodo de grandes cambios en el que los puntos de referencia históricos y los esquemas conceptuales se desdibujaron de manera significativa. Primero se produjo la crisis y el estancamiento de las economías occidentales, durante la década de 1970. Después vino el derrumbe del bloque socialista. Terminó un largo periodo de guerra fría en el que los modelos políticos dominantes y antagónicos fueron el leninismo socialista y la democracia liberal. A partir de 1989 la lógica de las relaciones internacionales se modificó considerablemente con el triunfo del modelo democrático liberal y el dominio unipolar que estableció Estados Unidos como fuerza hegemónica en el escenario mundial. A escala nacional también cambiaron las estrategias y los modelos de desarrollo, lo mismo que las formas de concebir el Estado, la sociedad civil y el conjunto del sistema político. Todo esto se produjo en el contexto de una profunda innovación tecnológica y la globalización comercial e informativa, que han modificado desde las formas de producción hasta los patrones de comunicación y difusión de la cultura.

En el terreno del debate científico e ideológico ha predominado un amplio desconcierto ante la crisis de paradigmas y doctrinas, ante la necesidad de reconstruir conceptos y teorías, hechos e interpretaciones. En ese escenario, uno de los temas fundamentales se constituyó en torno a lo que hoy denominamos la reforma del Estado. El asunto se planteó inicialmente en el terreno de la teoría económica a finales de la década de 1960. El punto de partida fue la ruptura del consenso keynesiano. Después de más de tres décadas de dominio, ese consenso y el modelo de Estado benefactor que produjo —comprometido a garantizar el pleno empleo y una amplia cobertura en materia de seguridad social—

<sup>73</sup> *Ibid.*, pp. 26-27.

empezaron a ser sometidos a un riguroso escrutinio en el que se cuestionó no sólo su viabilidad económica y social, sino también la racionalidad de su gestión pública y su misma legitimidad. En el campo de la ciencia política y la economía, el pensamiento liberal conservador tuvo continuidad en los años posteriores a la guerra, principalmente en la obra de Joseph Schumpeter y Friedrich A. Hayek, entre otros, quienes desarrollaron una aguda crítica contra el socialismo, el intervencionismo estatal y el totalitarismo.<sup>74</sup> Sin embargo, la obra de estos autores no tuvo en su momento la difusión y el impacto necesarios para generar un retorno doctrinario. Éste se produjo más tarde, a partir de la publicación de algunos ensayos tardíos de Milton Friedman —particularmente *La teoría cuantitativa del dinero: una reformulación* (1968)— que planteaban una clara reivindicación del liberalismo conservador y el neoclasicismo económico extremo.<sup>75</sup>

Durante la década de 1970 el modelo neoliberal emergente avanzó en su consolidación teórica e ideológica y alcanzó campos de aplicación reales, primero en Chile, bajo la dictadura militar de Augusto Pinochet, y después en el Reino Unido y Estados Unidos, durante los gobiernos conservadores de Thatcher y Reagan. Por supuesto, la aparición del neoliberalismo en la arena del debate político no obedeció exclusivamente a los empeños ideológicos de los *think tanks* de Londres y Washington, si bien en el escenario posterior a la Guerra Fría la omnipresente promoción de recetas y fórmulas neoclásicas aseguraba su vocación conservadora y su pretensión de hegemonía ideológica en el ámbito mundial. A lo largo de la década de 1970 se hizo evidente el rezago económico y tecnológico de los países socialistas, basados en la planificación centralizada y permeados por la ineficiencia y la baja productividad. La burocratización y el tamaño desmesurado del sector estatal resultaron obstáculos insalvables para la innovación y la competitividad. En el caso del Estado de bienestar europeo y del *New Deal* en Estados Unidos, los síntomas de agotamiento también eran visibles. Primero se produjo el colapso del orden monetario de Bretton Woods, en 1971, después las crisis del petróleo, en 1973 y 1979. El panorama se vio dominado por la recesión y la inflación, el aumento del desempleo, la crisis fiscal del Estado y el aumento desproporcionado de la deuda pública. La ineficiencia del sector estatal y el anacronismo de las grandes corporaciones gremiales se volvieron cada vez más notorios, poniendo en evidencia la necesidad de su renovación.<sup>76</sup>

<sup>74</sup> J. Schumpeter: *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper & Row, NY/Londres, 1942; F.A. Hayek. *Camino de servidumbre*, Alianza Editorial, Madrid, 1977 (publicado originalmente en 1944).

<sup>75</sup> Cfr: J. Ros. "Teoría y política macroeconómica: debates y desafíos" y J. Puyana. "Los debates macroeconómicos actuales y su impacto en la política económica de América Latina", *América Latina: crítica del neoliberalismo...*, *op. cit.*

<sup>76</sup> Para una revisión sobre la problemática actual del Estado benefactor, cfr: J. Pico. *Teorías sobre...*, *op. cit.*; C. Offe. *Contradicciones en...*, *op. cit.*; J. O Connor. *Crisis de acumulación*, Penín-

Para disponer de una definición básica, puede decirse que el modelo neoliberal de reforma del Estado comprende tres líneas de acción centrales. Primero, la privatización del sector estatal de la economía y el saneamiento de las finanzas públicas; segundo, la desregulación sistemática de toda actividad económica; y tercero, la apertura internacional a la competencia y el libre mercado. En un sentido doctrinario, el axioma del modelo consiste en asumir que el libre mercado es el principio óptimo de regulación del sistema económico y, de algún modo, de todo el orden social. La aplicación de este principio ha tenido múltiples efectos sobre el sistema político, la gestión pública y el papel del Estado en general.

Las modalidades que ha asumido la aplicación del modelo y sus efectos sociales y políticos son muy diferenciados, pero pueden distinguirse dos tipos básicos: el *neoliberalismo doctrinario* y el *neoliberalismo gestor*.<sup>77</sup> Desde mediados de la década de 1970 las ideas de la economía neoclásica se presentaron en la arena de los debates políticos e intelectuales del momento y poco a poco fueron imponiéndose en la batalla de la comunicación ideológica y política. En ese nivel, el neoliberalismo, como conjunto de ideas sencillas y fáciles de entender, orientado por un elemental darwinismo social con capacidad para incidir en el repertorio simbólico de diferentes culturas nacionales, pronto se convirtió en la corriente hegemónica en Occidente. Sin embargo, más allá de las simplificaciones y el maniqueísmo natural del debate ideológico y la retórica política, en los países europeos estas ideas están muy lejos de haber ocasionado grandes cambios en las instituciones o en la cultura política. Jobert rechaza el *mito del viraje neoliberal* y nos previene sobre el abuso del concepto de crisis. Los países europeos no atraviesan por un proceso en el que los principios centrales de regulación del orden social estén en juego.<sup>78</sup>

Más allá del debate ideológico, el modelo neoliberal ha tenido un impacto importante en el terreno de las políticas públicas y las prácticas gubernamentales, sin embargo, su presencia ha sido dominada por un espíritu pragmático y no doctrinario, y su impacto ha sido parcial y fragmentario. Su mayor efecto se ha dado en ese espacio concreto constituido por las prácticas gubernamentales y sociales en torno a los asuntos públicos, espacio que no constituye una arena de debate ideológico o científico sino un modo de definir la realidad social, una práctica que hace posible la negociación y la construcción del compromiso político. Estas reformas han sido recibidas con grandes divergencias nacionales y

---

sula, Barcelona, 1987; A. Przeworski. *Capitalism and...*, *op. cit.*; y J. Habermas, *op. cit.*, cap. V, pp. 110-134.

<sup>77</sup> Cfr. B. Jobert. "El cambio neoliberal en Europa: el regreso de lo político", en M.A. Carrillo *et al.* (comps.). *Neoliberalismo y transformaciones del Estado...*, *op. cit.*, pp. 27-40.

<sup>78</sup> Cfr. al respecto las ideas expresadas por P. Brechon. "Evoluciones del sistema político francés" y C. Emeri. "El sistema de partidos políticos en Francia", en M.A. Carrillo, *ibid.*, pp. 147-162 y 211-230.

sectoriales. Sin embargo, cabe destacar que no se han percibido como una imposición de los grandes organismos financieros internacionales, ni como el resultado de la voluntad de una clase social en particular. Han sido generadas e impulsadas por los agentes sociales mismos ante la crisis del modelo y las fórmulas antiguas, ante la necesidad de generar nuevos modelos de concertación e intercambio político que garanticen la supervivencia nacional. Las reformas implican, sin duda, una contracción del Estado, pero también *una reafirmación de la política, un nuevo estilo de la acción pública* y una vasta empresa de transformación. Concebido de esta manera, el *neoliberalismo gestor* que ha predominado en Francia, Alemania e Italia,<sup>79</sup> no representa ni un gran cambio en la cultura política de esos países, ni constituye el desmantelamiento de los derechos e instituciones establecidos por el Estado de bienestar; se trata más bien de un proceso de reformas y renovación del Estado y el sistema político, con una marcada tendencia pragmática y con orientaciones y logros muy diferenciados.

Por último, es necesario destacar otra línea de análisis que se refiere a la modernización del sistema político. En el curso de los últimas décadas se registró una notable revitalización de la sociedad civil, expresada en el surgimiento de muy diversos movimientos y organizaciones sociales —étnicos, religiosos, estudiantiles, ecológicos, feministas, de minorías sexuales, de consumidores y deudores, de defensa de los derechos humanos, de campesinos y colonos, entre otros—. Se trata de un cambio importante en las formas de participación política y en los perfiles de estructuración de las demandas sociales. La aparición de múltiples organizaciones no gubernamentales (ONG) se ha convertido en un fenómeno característico de la sociedad actual. A pesar de su perfil fragmentario y plural, ese dinamismo de la sociedad, tanto en Europa como en América Latina, tiene una orientación y una demanda básica: la democratización de las formas de organización política y de la vida pública. Ese proceso si bien implica una crítica al Estado y las prácticas gubernamentales, tiene un origen y un contenido social diferente. En cuanto a sus orígenes, la multiplicación de las demandas de la sociedad civil obedece a la compleja y masiva operación de la sociedad moderna, que ha llevado a establecer una diferenciación cada vez más específica de las necesidades e intereses de los distintos grupos sociales. A su vez, la compleja operación tecnocrática del Estado y las prácticas gubernamentales, su tendencia natural a la burocratización y el autoritarismo, han sido incapaces de dar respuesta y satisfacer las demandas crecientes y diversificadas de la sociedad.

Ese proceso de fragmentación política implica dos fenómenos concurrentes: la crisis de las grandes organizaciones políticas y la desideologización del con-

<sup>79</sup> Cabe destacar que existe al menos un caso de “neoliberalismo doctrinario” en Europa: el del Reino Unido, como reconoce Jobert.

flicto social. Por sus dimensiones, su burocratización e ineficiencia organizativa, su rigidez ideológica e insensibilidad ante los cambios, los grandes aparatos políticos tradicionales –partidos, sindicatos, confederaciones, corporaciones y asociaciones– han resultado incapaces para canalizar los nuevos movimientos. A su vez, el desmoronamiento de las ortodoxias doctrinarias por parte de la izquierda ha traído como consecuencia una expresión más libre, directa y plural de las demandas, ajena a compromisos políticos e ideológicos preestablecidos.<sup>80</sup> Por otra parte, un factor que ha contribuido significativamente al fortalecimiento de la sociedad civil y sus exigencias políticas es la revolución informativa de los medios electrónicos, ya que ha permitido el acceso de muy diferentes grupos sociales y sus dirigentes a elementos de información y comunicación que antes resultaban inaccesibles. La proliferación de movimientos sociales y la crisis de los mecanismos tradicionales de participación han tenido importantes consecuencias. Por una parte, las prácticas gubernamentales están sometidas a un escrutinio mayor; la exigencia de rendir cuentas, en lo económico y lo político, se ha incrementado considerablemente. La sociedad civil en su conjunto y la opinión pública, en particular, están mucho más vigilantes, en coincidencia con su demanda sistemática de mayor apertura y democracia del sistema político. A su vez, el Estado y las prácticas gubernamentales se ven sometidas a demandas crecientes, de tal manera que es indispensable racionalizar, diversificar y hacer más transparentes y eficaces las políticas públicas. Así como se han modificado las formas de participación política de la sociedad civil y los ciudadanos, se han modificado también las formas de legitimación política, cobrando cada día más importancia los procesos electorales, los derechos humanos, el derecho a la información y la rendición de cuentas de la gestión pública. Se trata, en suma, de una modificación amplia y significativa de las relaciones y formas de articulación entre el Estado y la sociedad.

Las diferencias de ese proceso en el contexto europeo y el latinoamericano son, sin embargo, sustanciales. En Francia, por ejemplo, si bien el sistema de partidos de la V República se ha modificado considerablemente, en la actualidad el proceso de polarización política y los nuevos procedimientos electorales han redundado en el fortalecimiento del sistema político y su democratización en general.<sup>81</sup> Existen mayores grados de participación y un proceso consistente

<sup>80</sup> La bibliografía sobre la crisis de la democracia contemporánea es amplia. Cabe destacar las siguientes obras: M. Crozier *et al.* *The Crisis of Democracy...*, *op. cit.*; N. Bobbio. *El futuro de la democracia...*, *op. cit.*; C.B. Macpherson. *The Life and Times of Liberal Democracy...*, *op. cit.*; G. Sartori. *Teoría de la democracia...*, *op. cit.*; G. Hermet. *En las fronteras de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989.

<sup>81</sup> Cfr. P. Brechon. “Evoluciones del sistema político francés” y C. Emeri. “El sistema de partidos políticos en Francia”..., *op. cit.*, pp. 147-162 y 211-230.

de descentralización del poder gubernamental. Con todo el dinamismo y la pluralidad de la sociedad civil, a pesar de la crisis de las grandes organizaciones, no puede hablarse de una crisis de las formas de representación y legitimidad políticas; por el contrario, la superación de los antagonismos de clase y la desideologización del debate político han conducido a generar una mayor estabilidad del sistema en su conjunto, en donde se producen coaliciones políticas firmes, alternancia de gobiernos y hasta “cohabitaciones” estables y civilizadas. A la “rueda del infortunio” de la IV República, como la llamó Claude Emeri, la ha reemplazado un multipartidismo bipolar, un nuevo dualismo con alta gobernabilidad que además ha puesto fin a los partidos antisistema.

Esta lectura del neoliberalismo europeo contrasta agudamente con la interpretación predominante en América Latina. Aquí las ideas neoliberales se han presentado con un carácter doctrinario, como un cuerpo teórico e ideológico cerrado cuya implantación ha implicado un viraje, una ruptura respecto del modelo económico prevaleciente. Existe consenso en el sentido de que se trata de un cambio profundo que debilita de manera sustantiva las funciones del Estado y el sector público en la economía, no de manera sectorial y pragmática sino doctrinaria. No sólo se restringe la capacidad regulatoria del Estado, sino que se debilitan su autonomía y sus capacidades para asegurar la soberanía y la voluntad democrática de la comunidad nacional. Por otra parte, después de más de 25 años de predominio, el modelo no ha logrado avances consistentes y estables en materia de empleo, ocasionando procesos regresivos en materia de pobreza, distribución del ingreso, cobertura de servicios básicos y vulnerabilidad social. Además, en las condiciones de autoritarismo en que generalmente se aplicaron las reformas, éstas se han visto asociadas con la corrupción y la discrecionalidad.

El proceso ha ocasionado un intenso debate ideológico y múltiples conflictos. Esto ha sido quizá inevitable, dado el carácter y las funciones que históricamente ha asumido el Estado en América Latina. Como nos recuerda Marcos Kaplan, por el carácter colonial de nuestras sociedades y la secular subordinación internacional de nuestros países, en América Latina el Estado ha tenido una preeminencia extraordinaria, frente a una sociedad civil excepcionalmente heterogénea y débil. Más que como producto de la sociedad misma, el Estado aparece como su creador, centralista y omnipotente, como agente principal del desarrollo económico y la organización social misma.<sup>82</sup> Esa tendencia al

<sup>82</sup> Cfr. M. Kaplan. “El Estado de derecho latinoamericano”, en M.A. Carrillo *et al.* (comps.). *Neoliberalismo y transformaciones del Estado...*, *op. cit.*, pp. 319-354; para una revisión más amplia sobre esta temática puede verse, del mismo autor, *Aspectos del Estado en América Latina*, UNAM, México, 1981; *cfr.* también G. Mathias y P. Salama. *El Estado sobredesarrollado*, Era, México, 1986.

sobredimensionamiento del Estado había sido también identificada por Gershenkron en su estudio sobre el capitalismo tardío en el horizonte europeo.<sup>83</sup> Por otra parte, en América Latina más que un Estado de bienestar, se desarrolló un Estado *propietario*, con una intervención directa muy amplia en la economía y su regulación. Así como para las grandes organizaciones burocráticas y sindicales del Estado de bienestar europeo ha sido benéfico un ajuste en cuanto a su eficiencia y transparencia, para los Estados latinoamericanos ha sido saludable también el saneamiento de sus finanzas y la revisión de sus criterios de intervención económica. La democratización de las sociedades latinoamericanas demanda sin duda una reforma del Estado, una gestión pública más eficiente y transparente, sin embargo, la aplicación doctrinaria de la reforma neoliberal tendrá efectos políticos y sociales muy negativos para la propia consolidación de la democracia en estas sociedades.

Si bien los Estados latinoamericanos jamás alcanzaron los niveles de los países metropolitanos en cuanto al pleno empleo y la seguridad social, es también un hecho que con sus políticas populistas y corporativas, establecieron importantes mecanismos de redistribución del ingreso y protección social. Éstos operaron de manera autoritaria y centralizada, y generaron una amplia red de relaciones clientelares que fomentaban la corrupción y que se extendía desde las dependencias federales hasta el último gobierno municipal, pasando por las empresas públicas, los organismos descentralizados, los sindicatos y las organizaciones sociales. Por medio de esa red se establecieron pactos y políticas de redistribución que fueron fundamentales para garantizar la estabilidad y la gobernabilidad durante las últimas décadas. En este contexto, la introducción de las políticas neoliberales, aunada a la revitalización de la sociedad civil, ha polarizado el debate ideológico. Más aún, la aplicación inflexible del ajuste estructural y la incapacidad del Estado para garantizar la soberanía democrática y establecer una política social compensatoria, pueden agudizar los conflictos sociales a tal punto que se vulnere la legitimidad y la estabilidad del sistema político.

### 5.8 NUEVA DEMOCRACIA: RETOS Y EXIGENCIAS

La importancia de la aportación liberal en el desarrollo de la democracia moderna no debe subestimarse, como se ha señalado antes. La libertad política es fundamental y condiciona el proceso de formación de la democracia moderna.

<sup>83</sup> Cfr. A. Gershenkron. *Economic Backwardness in...*, *op. cit.*, *supra*, cap. I, pp. 35-37.

Si el liberalismo es un instrumento de la democracia, la democracia no es en sí misma un vehículo del liberalismo. La fórmula de la democracia liberal es *la igualdad a través de la libertad*, por medio de la libertad, no la libertad por medio de la igualdad [...] la libertad del liberalismo y la igualdad de la democracia se relacionan entre sí *procedimentalmente* en ese orden.<sup>81</sup>

Al mismo tiempo, sin embargo, es importante asumir las limitaciones de la democracia liberal y sus formas de entender la libertad. Es fundamental ver más allá de la libertad negativa planteada por las teorías liberales, reconocer la transformación y el avance de la democracia contemporánea y reivindicar su contenido ético fundamental.

A pesar del consenso internacional de la democracia, vivimos en “la época de la democracia confusa”.<sup>82</sup> No existe una teoría central sobre las tradiciones y valores que contribuyeron a su formación, acerca de la combinación de las circunstancias históricas que condujeron hacia la democracia liberal moderna, con sus tensiones, crisis y debilidades. El debate contemporáneo no ha logrado superar las interpretaciones simplistas y extremas, no ha podido establecer una teoría general, basada en el consenso, sobre el significado fundamental del concepto, su historia y la manera de resolver las dificultades que hoy enfrenta. Las teorías contemporáneas sobre la democracia tienen como centro el debate acerca de la diferencia entre hechos y valores. En ese sentido, pueden identificarse dos grandes corrientes. Por una parte, las *teorías normativas*, aquellas que definen la democracia en función de lo que debe ser, referidas a un conjunto de valores e ideales que tienen el carácter de obligación moral y modo de vida. Por la otra, las *teorías descriptivas*, que la definen como un conjunto de instituciones, reglas y procedimientos, empíricamente verificables, cuyo contenido ético se limita a garantizar la igualdad jurídica y el respeto de los derechos y libertades fundamentales del individuo. Esa dicotomía también se expresa en la distinción entre *democracia formal* y *democracia sustancial*. Para los partidarios de la primera, la democracia se entiende como un conjunto de procedimientos jurídicos e institucionales que se adoptan para distribuir el poder político. Para los de la segunda, la democracia es fundamentalmente un compromiso ético con los valores de la igualdad, la justicia social y el bien común. Este debate ha conducido

<sup>81</sup> G. Sartori. *Teoría de...*, *op. cit.*, p. 474; Sartori es contundente en la defensa de la tradición liberal y en la precisión de lo que puede y no puede significar una democracia socialista: “Sostener que la democracia es algo más que el liberalismo es cierto a medias y es falso a medias. Es verdad si queremos decir que la democracia es más en el sentido social; pero en general es falso si pretendemos decir que es más que el liberalismo en el sentido político. El Estado democrático –si lo designamos correctamente– es el Estado constitucional liberal”, *ibid.*, p. 473.

<sup>82</sup> *Ibid.*, vol. 1, p. 25.

a establecer formulaciones antagónicas que no ayudan a realizar una verdadera reconstrucción histórica y conceptual de la democracia. A esta dificultad filosófica central, a esta diferencia entre idealistas y realistas, entre racionalistas y empiristas, se suman las distorsiones del debate ideológico.<sup>86</sup>

Para superar esta situación es necesario partir de una definición fundamental de la relación entre hechos y valores en la ciencia política. Luego será indispensable una labor de reconstrucción histórica y conceptual. Sartori se pronuncia tajante contra todo tipo de “estipulativismo”; es decir, contra la idea de establecer definiciones arbitrarias y puramente formales del concepto democrático. En la teoría de la democracia se combinan, necesariamente, las definiciones normativas y descriptivas. Como en la mayoría de las ciencias humanas, los valores y las prescripciones son tan importantes como los hechos y las descripciones. No es posible aceptar un descriptivismo extremo, cuyo vacío valorativo supone la cancelación del compromiso ético de la democracia. Tampoco es aceptable el dogmatismo normativo que desprecia la libertad política formal y sus procedimientos en aras de un paraíso ideal que oculta los riesgos de su materialización histórica. Es necesaria una teoría de la democracia que integre la visión normativa y la descriptiva, que determine los valores y los procedimientos necesarios para la democracia. Aun si logramos describir a la democracia como un macro-artefacto, estamos inevitablemente ante un proyecto humano, orientado por normas y valores. En la ciencia política la tensión entre hechos y valores es constitutiva y fundamental; lo que hoy se requiere es, en palabras de Sartori, una “teoría deontológica”, una ciencia sobre la forma en que los valores se realizan y moldean los hechos, una ciencia moral sobre lo que debe hacerse, sin menospreciar por ello las condiciones formales y las secuencias históricas, una ciencia en la que se combinen los valores y las técnicas. Cuando las teorías valorativas desprecian las normas técnicas, se empobrecen; cuando las doctrinas empíricas ignoran los valores, se condenan a la superficialidad.<sup>87</sup>

Si el avance de la democracia en el mundo tiene alguna sustancia, es necesario identificar las nuevas formas de la libertad, tanto individual como social, los nuevos patrones de organización y participación política de la sociedad civil, las nuevas luchas y movimientos para reafirmar los valores de la justicia social y la igualdad. El individualismo y el principio del libre mercado son condiciones necesarias pero no suficientes. Si bien no hay democracia que no sea liberal, hay muchos regímenes liberales que no son propiamente democráticos. En sentido estricto, no es posible llamar democráticas a las sociedades

<sup>86</sup> *Ibid.*, vol. 1, pp. 25-27; *cf.* también C.B. Macpherson. *The Life and Times of Liberal Democracy...*, *op. cit.*, pp. 7-9; N. Bobbio. *Liberalismo y democracia...*, *op. cit.*, pp. 39-44; A. Touraine. *¿Qué es la democracia?*, *op. cit.*, pp. 20-23.

<sup>87</sup> G. Sartori. *Teoría de...*, *op.cit.*, p. 26.

que de manera sistemática alientan la concentración de la riqueza y el poder, generan más restricciones a la libertad de muchos y se inclinan por formas autoritarias y tecnocráticas de gobierno.

Si se asume que se ha dado un avance sustantivo de la democracia en el mundo y si se considera como un régimen deseable para las sociedades contemporáneas, es necesario reconstruir la historia de los movimientos sociales concretos que reivindicaron los intereses de los grupos dominados y su lucha contra la opresión por parte de los grupos dominantes, porque en esos movimientos fue que se formaron los valores democráticos. Para tal propósito Touraine nos proporciona una aproximación reveladora. La democracia, nos dice, es un deseo de liberación, una fuerza social y política que resulta del llamado a la libertad y la justicia en nombre de las mayorías contra los intereses dominantes: "Lo que vincula libertad negativa y libertad positiva es la voluntad democrática de dar a quienes están sometidos y son dependientes, la capacidad de obrar libremente, de discutir en igualdad de derechos y garantías con aquellos que poseen los recursos económicos, políticos y culturales".<sup>88</sup>

Si la democracia contemporánea realmente significa algo nuevo es porque el orden social, basado en la integración vertical y la desigualdad, está siendo cuestionado de manera radical. El significado auténtico de la democracia actual consiste en un proceso en el que se transforman todas las relaciones sociales. En la sociedad contemporánea la política democrática consiste en promover y garantizar la libertad de los individuos, grupos y colectividades para convertirse en sujetos políticamente activos, en movimientos sociales y en personas que desean el control de sus condiciones de vida y de trabajo. El pensamiento democrático no debe ya orientarse a la propuesta de un orden social alternativo, de un modelo integral y completo. En la sociedad posindustrial la tarea consiste en garantizar el libre desarrollo de todas las formas de libertad positivas, de los nuevos actores y movimientos sociales, para fomentar el pluralismo y el reconocimiento de la diversidad, de tal modo que la democracia penetre en todos los ámbitos del tejido social. Sólo mediante de la democracia es posible lograr que el mayor número de ciudadanos tenga la libertad de satisfacer sus necesidades y desarrollar sus capacidades, al mismo tiempo que fortalecer sus vínculos de identidad colectiva, respetando la diversidad del otro. Sólo en la democracia los individuos pueden reconocerse unos a otros como iguales y diferentes al mismo tiempo. Sólo por medio de los mecanismos y los valores democráticos es posible lograr un nuevo orden social basado en la igualdad y la diversidad, en el que los individuos y los grupos sociales puedan conciliar la libre satisfacción de sus intereses, los sentimientos de identidad colectiva y el respeto de la diversidad. Si tanto los individuos como los grupos mayoritarios de la sociedad logran conver-

<sup>88</sup> A. Touraine. *¿Qué es...?*, op. cit., p. 21.

tirse en sujetos políticamente activos, si logran dar satisfacción a sus intereses y necesidades de integración colectiva, si adoptan el control de sus propias condiciones de vida y respetan la diversidad, la sociedad posindustrial tendrá una mayor posibilidad de preservar la herencia de la democracia liberal.<sup>89</sup>

Para consolidarse como la forma de gobierno moral y políticamente deseable, la democracia debe ser capaz de renovarse y fortalecerse constantemente. Por ello, la democracia es ante todo una exigencia, un desafío. Las tareas de la democracia son muchas y diversas. Una estrategia fundamental consiste en multiplicar y potenciar los instrumentos de control, freno, contrapeso y sanción sobre las instituciones políticas y los comportamientos antidemocráticos. Por otra parte, es fundamental definir con claridad la autonomía de la política democrática. La independencia del sistema político respecto de los intereses económicos dominantes es fundamental y debe garantizarse. No es aceptable que el poder político esté subordinado a los intereses económicos más poderosos. Esto sólo puede lograrse mediante una participación democrática amplia que fiscalice eficazmente las políticas gubernamentales y contribuya activamente en su definición. La esfera de la política debe responder y reflejar la acción de la sociedad civil, las formas individuales y colectivas de participación que ejercen una vigilancia sistemática sobre el poder. La autonomía de la política depende fundamentalmente del establecimiento y la consolidación de una ética pública que sea ampliamente compartida por la sociedad civil y la sociedad política. La ética es una necesidad para la política democrática. Es fundamental combatir la apatía, garantizar la participación informada y activa de los ciudadanos y prevenir la manipulación ideológica e informativa que hoy llevan a cabo los medios de comunicación masiva. En última instancia, la condición para el desarrollo de una política democrática radica en la existencia de un público que exija y preserve el respeto de los principios de una ética pública.<sup>90</sup> La democracia es un régimen exigente que demanda la rendición de cuentas por parte de los gobernantes, la participación activa e informada de los ciudadanos, y la crítica y vigilancia sistemáticas del gobierno, de tal modo que se garanticen las condiciones básicas de competencia política, elecciones libres, alternancia en el gobierno, pluralismo y responsabilidad de los gobernantes y los aparatos estatales.

Uno de los esfuerzos más significativos para resolver los problemas de la democracia actual, proyectando un modelo que cumpla con las promesas y valores del planteamiento originario, se expresa en el concepto de *democracia participativa*. Desde la década de 1960, como resultado de los movimientos contestatarios, surgió la idea de este modelo alternativo. El punto de partida consistió en la crítica de la tradición liberal y del modelo hoy prevaleciente: la *democracia de equilibrio*.

<sup>89</sup> *Ibid.*, p. 53.

<sup>90</sup> G. Pasquino. *La democracia exigente*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 1999, pp. 69-76.

Los problemas actuales deben analizarse por medio del estudio de la evolución de la democracia liberal, en términos de los modelos que se han sucedido históricamente a lo largo del siglo XIX. En ese periodo la tradición liberal atravesó por una compleja transformación que la llevó del modelo originario de la *democracia protegida* (*protective democracy*) a la *democracia de desarrollo* (*developmental democracy*). Fue el tránsito de una teoría basada en las doctrinas utilitarias de J. Bentham y J. Mill, a la democracia con un mayor compromiso ético de J. Stuart Mill, en la que predomina la idea de garantizar el autodesarrollo de todos los individuos según sus capacidades.<sup>91</sup> El proceso histórico que ha llevado a la conciliación de estos dos paradigmas ha sido complejo y conflictivo, puesto que ambos se inspiran en concepciones del hombre y la sociedad muy diferentes. Macpherson considera el modelo de Stuart Mill como la concepción más avanzada y legítima, desde el punto de vista de los valores democráticos, en el arduo proceso de democratización del liberalismo. El paradigma de la *democracia de desarrollo* representa el esfuerzo más consistente de integración y conciliación entre la tradición liberal y la democrática, el modelo de democracia liberal que logra una mejor preservación del contenido igualitario y participativo de la democracia en el marco de los conceptos y las instituciones liberales. Sin embargo, este modelo no habría de predominar; en esta historia de la democracia liberal se produjo una suerte de movimiento pendular a partir del cual se regresó al modelo originario y en el que se introdujo el principio del libre mercado en el centro mismo de la teoría política.<sup>92</sup>

En efecto, en el curso del siglo XX, a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial, se configuró el nuevo modelo: la *democracia de equilibrio*, en el que el sistema político se concibe como un mercado en sí mismo, cuya estabilidad depende del equilibrio entre la oferta y la demanda de bienes políticos, como en cualquier sistema de precios de tipo mercantil. Esta importación del modelo económico aplicado a la teoría política ha sido extraordinariamente exitosa y ha impulsado una investigación muy amplia en torno a los sistemas de partidos y el comportamiento electoral. Para Macpherson, sin embargo, representa una regresión hacia el modelo utilitarista y un vaciamiento del contenido ético de la democracia, un abandono del compromiso democrático de la tradición liberal.<sup>93</sup> En este modelo la democracia es fundamentalmente un mecanismo para elegir y autorizar gobiernos, un marco de libre competencia entre elites autodesignadas que compiten por el voto regularmente.<sup>94</sup> El ciudadano, como individuo racio-

<sup>91</sup> C.B. Macpherson. *Democratic Theory*, Oxford University Press, Oxford, 1973, cap. X, p. 185.

<sup>92</sup> C.B. Macpherson. *The Life and Times of Liberal Democracy...*, *op. cit.*, p. 22.

<sup>93</sup> *Ibid.*, pp. 77-79.

<sup>94</sup> "El método democrático es el arreglo institucional que permite tomar decisiones políticas, en el que algunos individuos adquieren el poder de decidir, a través de una lucha competitiva por el voto del pueblo"; J. Schumpeter. *Capitalism...*, *op. cit.*, p. 269.

nal que actúa siempre de acuerdo con el principio de maximizar su beneficio, ejerce su capacidad de compra por medio del voto para elegir autoridades y representantes que tomarán las decisiones políticas en su nombre. La democracia representa el punto de equilibrio óptimo en la distribución de bienes políticos. Los supuestos básicos del modelo son dos: primero, la racionalidad instrumental del individuo orientada a la maximización de su beneficio; segundo, un mercado libre y competitivo, regido por las leyes de la oferta y la demanda, en el que los partidos y los ciudadanos concurren regularmente. En términos ideales la regulación que ejerce el mercado es fundamental; a partir de ésta los políticos, orientados como todos a maximizar su beneficio, se ven obligados a desempeñar funciones sociales que son evaluadas por los votantes; a su vez, los ciudadanos pueden ejercer con plena libertad y soberanía su voto individual, el cual al sumarse a otras múltiples decisiones individuales, conformará una mayoría que, a su vez, se traducirá en el establecimiento de la autoridad política. Como en cualquier mercado, la demanda efectiva determina la oferta y la distribución de los bienes políticos: el poder de los partidos, las autoridades gubernamentales y la representación legislativa. El sistema de partidos se concibe como un sistema empresarial, en el que las elites políticas compiten como proveedores en respuesta a las demandas de la ciudadanía. La presentación del sistema político como mercado, por su sencillez y precisión ha resultado sumamente atractiva; en efecto, el sistema de partidos y los procedimientos electorales pueden funcionar y comprenderse muy bien bajo el modelo del mercado pero, al mismo tiempo, por su formalismo extremo, implica sacrificar los principios normativos de la democracia.<sup>95</sup>

Este modelo no sólo condena a la democracia a la irrelevancia, como ha señalado Sartori; además, es inconsistente con sus propias premisas. En su funcionamiento se registran contradicciones que invalidan sus principios fundamentales. Adoptando su propia terminología mercantil, puede decirse que los problemas se presentan en tres puntos principales: 1) en la conformación de la demanda efectiva se registra una profunda inequidad, la cual está determinada por la desigualdad económica y el monopolio de la información; 2) la soberanía del consumidor y su capacidad de influencia en el mercado están gravemente disminuidas por el efecto de la apatía política inducida y la mediación burocrática que ejercen los partidos; y 3) la libertad del mercado está seriamente afectada por la estructura oligopólica del sistema de partidos, cuyo desempeño manipula y distorsiona la demanda ciudadana.<sup>96</sup>

En cuanto al primer punto, la demanda efectiva en el mercado político obedece inevitablemente al uso de dos recursos fundamentales: el dinero y la infor-

<sup>95</sup> C.B. Macpherson. *The Life and Times of Liberal Democracy...*, op. cit., p. 78.

<sup>96</sup> *Ibid.*, pp. 85-87.

mación, los cuales están desigualmente distribuidos en la sociedad. Las posibilidades de influencia política y la disposición para informarse y participar se distribuyen de manera muy desigual en una sociedad dividida en clases. Como han comprobado múltiples investigaciones empíricas, a mayor pobreza e ignorancia, mayor apatía y pasividad políticas. El grado de información y participación está correlacionado con el grado socioeconómico y educativo. En una situación en la que los recursos económicos e informativos están sumamente concentrados, la utilidad marginal de la participación política del hombre común disminuye sistemáticamente, puesto que representa un esfuerzo difícil de justificar considerando los escasos beneficios esperables. Por su propia lógica el modelo induce a la pasividad política por parte de la mayoría de los ciudadanos. Esta correspondencia es congruente con el sistema social prevaleciente: un sistema de sufragio universal sólo puede funcionar en una sociedad profundamente desigual cuando se induce la indiferencia y la apatía en la mayor parte de la población. De hecho, la mayoría de los teóricos defensores del modelo han reconocido la necesidad de un alto grado de pasividad política para lograr un gobierno eficaz, no obstaculizado por una vigilancia ciudadana excesiva y paralizante.<sup>97</sup> Por otra parte, la autonomía y la soberanía del votante están seriamente debilitadas, en la medida que los partidos ejercen un control oligopólico de la oferta política y mediatizan sistemáticamente la influencia y la vigilancia ciudadana sobre el gobierno y los representantes políticos. De hecho, como señala acertadamente Macpherson, desde mediados del siglo XIX la función central de los partidos políticos ha consistido en dos tareas: 1) desvanecer y encauzar las diferencias y los conflictos de clase; y 2) diluir y mediatizar la responsabilidad de los gobiernos y los legisladores frente al electorado. De esta manera, por su estructura oligopólica, el sistema de partidos distorsiona y controla la demanda mediante una serie de tácticas que promueven la ambigüedad y la desinformación en torno de las ofertas políticas disponibles.<sup>98</sup>

Parecería entonces que el pluralismo elitista no sólo ha enajenado los valores y el contenido normativo de la tradición democrática, sino que es inconsecuente con las premisas de un mercado libre y un ciudadano independiente y soberano. Por otra parte, su hegemonía se ha fincado no sólo en la sencillez y transparencia de pensar el sistema político como mercado, sino en el hecho de que se presenta como la única alternativa posible ante la amenaza de la dictadura totalitaria. Si ese fuera el caso, garantizar efectivamente la imposibilidad de

<sup>97</sup> En esa idea de un grado de apatía deseable para la democracia coinciden J. Schumpeter: *Capitalism, Socialism and Democracy...*, *op. cit.*, pp. 281-283; G. Almond y S. Verba. *The Civil Culture...*, *op. cit.*, pp. 479-481; S.M. Lipset. *El hombre político...*, *op. cit.*, pp. 77-78; y R. Dahl. *La poliarquía*, Rei, México, 1993, pp. 113-115.

<sup>98</sup> C.B. Macpherson. *Democratic Theory...*, *op. cit.*, p. 191.

la tiranía es ya un mérito suficiente. Macpherson acepta que, en términos históricos, la democracia ha evolucionado en estrecha asociación con una sociedad de mercado basada en la propiedad privada y la acumulación capitalista; sin embargo, sostiene que en las condiciones tecnológicas de la actualidad, las circunstancias de una economía de la escasez han sido superadas, y que es posible desarrollar la democracia de manera más plena, en la búsqueda de nuevas formas de organización económica, social y política.<sup>99</sup> Para el pensamiento crítico y democrático de la actualidad, es fundamental concebir y demostrar la factibilidad de otro modelo de organización política que, en el marco jurídico e institucional de las sociedades liberales, fortalezca el contenido y los valores de una sociedad verdaderamente democrática.

La confusión y la crisis de la democracia contemporánea hacen indispensable proyectar un cuarto modelo, *la democracia participativa*, cuyo propósito es avanzar y consolidar los valores democráticos fundamentales. Para superar la crisis actual y enfrentar los riesgos de estancamiento o involución, es necesario pensar en nuevas formas de participación. Para Macpherson los problemas fundamentales que hoy enfrenta la democracia liberal son dos: *a)* la creciente desigualdad económica; y *b)* la apatía y la baja participación ciudadana, que tiende a agudizar la desigualdad. Es deseable y posible superar el modelo de la “democracia de equilibrio”, que induce a la pasividad ciudadana y fomenta el gobierno tecnocrático autoritario; sólo por medio de un sistema político más participativo pueden preservarse los avances democráticos de la tradición liberal y evitarse sus tendencias regresivas.<sup>100</sup> El nuevo modelo, sin embargo, enfrenta obstáculos importantes tanto de concepción como de estrategia. En primer lugar se plantea el problema de la dimensión. La democracia directa es impracticable en el escenario de las sociedades de masas, en las cuales no es posible prescindir de un sistema representativo. Ni los avances tecnológicos de la informática y las telecomunicaciones, ni los mecanismos de consulta directa como el plebiscito o el referéndum pueden resolver el problema de la canalización de las demandas sociales, que además de su diversidad y tamaño enfrentan el problema de ser inconsistentes o incompatibles. En la definición de las políticas públicas de carácter económico y social, la toma de decisiones requiere de cuerpos gubernamentales técnicamente capacitados que puedan garantizar la pertinencia de las políticas adoptadas.<sup>101</sup>

Por otra parte, para alcanzar el éxito en cualquier proyecto de democracia participativa, destacan dos condiciones que deben cumplirse simultáneamente. Por una parte, es indispensable lograr un cambio en materia de cultura política,

<sup>99</sup> C.B. Macpherson. *The Life and Times of Liberal Democracy...*, op. cit., pp. 21-22.

<sup>100</sup> *Ibid.*, pp. 87-88.

<sup>101</sup> *Ibid.*, pp. 95-96.

en la conciencia ciudadana y la experiencia de la vida comunitaria. Por la otra, es fundamental disminuir la desigualdad económica y social, puesto que a mayor desigualdad corresponde siempre una mayor apatía política. Se plantea así un círculo vicioso: “[...] no podemos lograr más participación democrática sin un cambio previo en la desigualdad social y en la conciencia, pero no podemos lograr los cambios en la desigualdad y la conciencia sin un incremento previo en participación democrática”.<sup>102</sup> Para romper con esa circularidad es necesario ir más allá de las vías contempladas por Marx y Stuart Mill; la primera resulta impracticable y la segunda ha fracasado. En las sociedades democrático-liberales avanzadas es imposible pensar en la vía revolucionaria que transite por la radicalización de la conciencia proletaria y la dictadura del proletariado. Por otra parte, el optimismo reformista de Stuart Mill se ha visto frustrado: ni la ampliación paulatina del sufragio ha garantizado una mayor participación y una evolución positiva de la conciencia ciudadana, ni las cooperativas obreras se han desarrollado con la fuerza necesaria para aminorar la desigualdad y lograr un sector económico significativo basado en la propiedad de los trabajadores.<sup>103</sup>

No obstante, existen algunos síntomas en la sociedad contemporánea que permiten vislumbrar la posibilidad de avanzar hacia una democracia participativa. En primer lugar destaca el hecho de que la conciencia ecológica o ambiental ha tomado una importancia cada vez mayor en el interés público, de tal manera que se ha impuesto la necesidad de poner un límite y reformular la idea del individualismo posesivo, central en la lógica del mercado capitalista, que ve a cada individuo como a un consumidor infinito e insaciable, que necesariamente se mueve bajo el imperativo de maximizar su satisfacción individual sin consideración alguna sobre las condiciones de la comunidad o la sociedad en su conjunto. En segundo lugar, por parte de la ciudadanía hay una conciencia cada vez mayor acerca del costo de la apatía política, que deja en manos de las grandes corporaciones y los cuerpos tecnoburocráticos el proceso de toma de decisiones que afecta directamente la vida de las comunidades. Por ello han surgido múltiples movimientos sociales, basados en la participación vecinal y comunitaria, que están preocupados por el destino de su entorno inmediato, y que se manifiestan cada día con más frecuencia en contra de las decisiones burocráticas y corporativas. Por último, hay la sospecha creciente respecto de la incapacidad del capitalismo corporativo para lograr un desarrollo sustentable en términos sociales y ecológicos. La inducción sistemática del consumismo y la agudización de la desigualdad social han mostrado cada vez más las contradicciones de la sociedad capitalista. En un escenario internacional donde la explotación imperialista ha venido acotándose, en el que la crisis de la década de 1970 marcó el

<sup>102</sup> *Ibid.*, p. 100.

<sup>103</sup> *Ibid.*, p. 101.

agotamiento de las políticas keynesianas y la crisis del Estado de bienestar, el desempleo y la inflación se han vuelto crónicos, generando una mayor conciencia social y una actitud más participativa.<sup>104</sup>

Ante estas condiciones, la construcción de un modelo de democracia participativa es fundamental. Proyectar la estructura, los mecanismos y las estrategias por medio de las cuales puede operarse su realización en las condiciones de las sociedades democrático-liberales, es una tarea prioritaria. Macpherson propone algunos elementos centrales del modelo. Asumiendo una estructura piramidal, en su base deberían establecerse múltiples formas de participación democrática directa, en los centros de trabajo, las escuelas, los centros de salud, las organizaciones comunitarias, etcétera. Sin embargo, se requerirían también múltiples niveles de participación indirecta y representación política, que habría que construir de acuerdo con los principios de transparencia y rendición de cuentas. En esta combinación de democracia directa e indirecta, será indispensable la acción de los partidos políticos, que deberán alentar una participación ciudadana más amplia y libre, al mismo tiempo que deberá preservarse la estructura de gobierno existente en sus formas presidenciales y/o parlamentarias.<sup>105</sup>

En la historia de la democracia, como se ha visto, se logró primero la expresión efectiva de la soberanía popular, mediante el desarrollo del constitucionalismo liberal y la vigencia plena del estado de derecho, para avanzar luego al terreno de la lucha por la justicia social. Actualmente la tradición democrática debe reivindicar sus ideales igualitarios y plantearse nuevos objetivos políticos y sociales. Es cierto que las ideologías extremistas de derecha han caído en el desprestigio y prácticamente han desaparecido. Es cierto, además, que las posiciones de la izquierda antidemocrática han entrado también en un proceso de extinción. No obstante, la democracia enfrenta en algunos fenómenos y tendencias de la sociedad capitalista, tanto en los países más avanzados como en los países en desarrollo, retos y amenazas que pueden poner en cuestionamiento su viabilidad.

En la actualidad la globalización se presenta como el surgimiento de una nueva sociedad mundial en la que debe prevalecer el liberalismo económico irrestricto. El mercado se impone sobre la sociedad y la política para desplazar y minimizar al Estado como instancia reguladora del crecimiento y responsable de aplicar políticas sociales. Este fatalismo económico neoliberal supone el sometimiento de toda forma de protesta social e intervención política dispuesta a controlar el desarrollo económico, y la reducción de los movimientos sociales orientados a criticar las contradicciones del capitalismo y a impulsar nuevas

<sup>104</sup> *Ibid.*, pp. 102-103.

<sup>105</sup> *Ibid.*, pp. 112-113.

formas de intervención estatal que corrijan la desigualdad y la injusticia. Para Touraine el pensamiento crítico y democrático enfrenta actualmente el reto de buscar nuevas salidas a la transición liberal, inclinado por una nueva forma de capitalismo salvaje.<sup>106</sup>

Uno de los primeros asuntos que debe analizarse, particularmente relevante para América Latina, es el problema de la unidad nacional. La economía globalizada ha puesto en cuestionamiento el concepto mismo de nación. Hay dos procesos que afectan directamente la noción y los límites de la soberanía nacional. Por una parte, el surgimiento de grandes organismos supranacionales, como la Unión Europea o los conglomerados comerciales de tipo regional, cada vez más comunes, que expropian un ámbito de competencias en materia de organización económica y política. Por la otra, la fragmentación y radicalización de los movimientos étnicos y culturales. La pertenencia a una colectividad política, base del concepto mismo de ciudadanía, es una condición básica de la democracia. Por ello, si la sociedad nacional se disuelve o fragmenta, la democracia se ve amenazada.<sup>107</sup> El establecimiento y el ejercicio mismo de la ciudadanía han requerido hasta hoy de una fuerte identidad entre sociedad civil, sistema político y Estado. Cuando esas condiciones se ven sometidas a un cambio importante, el ejercicio de la ciudadanía debe reconstruirse. Las relaciones económicas tienden a separarse del conjunto de la sociedad. En esas condiciones es básico reconstruir las formas de acción política y fortalecer los valores democráticos, particularmente los referidos al respeto de los derechos culturales, al reconocimiento de las diferencias. El reconocimiento del otro y la convivencia entre diferentes culturas son condiciones para la preservación y fortalecimiento de la democracia. Por ello es necesario que la democracia se asuma más como una cultura política que como un conjunto de reglas y procedimientos. El multiculturalismo es una condición necesaria para el desarrollo de la democracia, que se basa en la diversidad y el reconocimiento de los derechos del otro. A su vez, sólo mediante la democracia es posible salvaguardar la diversidad cultural y social de la sociedad, y garantizar la convivencia de los individuos y los grupos al interior de las distintas unidades nacionales. El reto de la democracia consiste en construir nuevas formas de unidad nacional, sustentadas en el respeto de la diferencia entre individuos y grupos, permitiendo asimilar la autonomía y los sentimientos de identidad regional y, al mismo tiempo, contribuir a preservar la unidad.<sup>108</sup>

<sup>106</sup> A. Touraine. *¿Qué es la democracia?...*, op. cit., p. 29; A. Touraine. *¿Cómo salir del liberalismo?*, Paidós, México, 1999, p. 22.

<sup>107</sup> A. Touraine. *¿Qué es la democracia?...*, op. cit., pp. 268-270.

<sup>108</sup> A. Touraine. *¿Cómo salir del liberalismo?...*, op. cit., pp. 56-57.

Otra de las amenazas que enfrenta la democracia consiste en esa desgastada representación ideológica que condena toda forma de intervención reguladora del Estado, que procura restringir sus funciones a un nivel mínimo para permitir la operación incondicional del principio de libre mercado. La teoría del *Estado mínimo* expresa esa concepción equívoca. Más allá del debate ideológico, como se ha visto, en los países europeos se preservan buena parte de los instrumentos y las políticas del Estado de bienestar. En los países en desarrollo las políticas de estabilización y reforma estructural han tenido grandes costos sociales. En esas condiciones, renunciar a la intervención reguladora del Estado equivale a poner en riesgo la viabilidad de la democracia misma. Un Estado capaz de diseñar y aplicar concertadamente políticas sociales compensatorias, orientadas a redistribuir los ingresos de manera más equitativa, es un imperativo para las democracias en América Latina. Ante ese escenario, es indispensable reconstruir las formas de la acción política e impulsar la formación de nuevos sujetos sociales. El pensamiento y la acción ecologista, el movimiento de las mujeres, la lucha de los grupos minoritarios, la diversidad de causas y movimientos que expresan las ONG, la defensa de los derechos humanos y culturales, son algunas de las formas principales de resistencia al *pensamiento único*. Contra el fatalismo y la impotencia, contra la manipulación de la esfera pública por parte de los medios masivos de comunicación, es necesario partir de la convicción de que es posible reconstruir la capacidad de acción social y política de los marginados y los excluidos, de los nuevos sujetos sociales. Garantizar su autonomía y sus formas de organización y participación, dentro del marco institucional de la democracia, es un objetivo central. En esa búsqueda de salidas frente al neoliberalismo, los riesgos y las desviaciones son muchas. La violencia es una estrategia que comprobadamente conduce al fracaso y es necesario desalentar.<sup>109</sup>

Los partidos, las organizaciones sindicales, los grupos de interés y toda la gama de asociaciones políticas constituyen la esfera de contacto entre la sociedad civil y el Estado, y son indispensables en el funcionamiento del sistema democrático. Estas organizaciones tradicionales, sin embargo, están en crisis. Entre los grandes partidos las posiciones ideológicas se han diluido o han perdido toda credibilidad. Como organizaciones políticas se han burocratizado profundamente, lo que las ha hecho insensibles e inadecuadas para representar y canalizar los pequeños movimientos autónomos que proliferan en la sociedad posindustrial. En la construcción de la nueva democracia es indispensable renovar las formas de organización y representación política, de tal modo que se garantice la participación de todos los sectores dentro de un marco institucional flexible que permita el desarrollo de los nuevos sujetos sociales y su lucha por una sociedad más igualitaria.

<sup>109</sup> *Ibid.*, pp. 76-86.



## VI TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA CONCLUSIONES PROVISIONALES

Como se ha señalado, en América Latina la década de 1980 significó un periodo en el que las formas más extremas del autoritarismo cedieron el paso a regímenes de tipo democrático. Si en 1974 a escala mundial sólo 39 países podían considerarse democráticos –uno de cada cuatro–, en 1997 se realizaron elecciones libres en 117 países –dos de cada tres–.<sup>1</sup> Si en 1974 ocho de los diez países sudamericanos tenían gobiernos autoritarios, para 1990 en nueve de ellos se habían establecido gobiernos democráticamente elegidos. Ese impulso no ha carecido de obstáculos. La transición ha sido un proceso complejo y diferenciado. Después de un periodo de 25 años los resultados son combinados. La democracia parece haberse consolidado en Argentina, Brasil, Costa Rica, Chile, México, Nicaragua y Uruguay. En Perú, Ecuador, Venezuela y Bolivia se registran síntomas de inestabilidad. Las elecciones abiertamente irregulares de Haití, en 1993, representan un franco retroceso. En la región la vulnerabilidad de las democracias es evidente, ya sea que se consideren los escenarios internacionales o las condiciones internas de conflicto e insuficiencia de las instituciones políticas. Se trata de transiciones incompletas en las que la consolidación representa todavía un reto. Sin embargo, también es notable la aceptación generalizada del principio democrático como mecanismo de legitimación del poder. La participación ciudadana se ha incrementado y la confianza en los procedimientos electorales se ha ampliado. La extinción de los regímenes comunistas y la crisis del modelo revolucionario han permitido moderar la polarización del debate ideológico. Eso ha contribuido al debilitamiento de los movimientos extremistas tradicionales, pero han surgido otros,

<sup>1</sup> Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997: el Estado en un mundo en transformación*, Washington, DC., 1997.

como el de la lucha por los derechos de la población indígena, y distintos movimientos contra la discriminación y la exclusión social.

En un escenario dominado por el fortalecimiento de la democracia y el desprestigio de los regímenes autoritarios, cuyos crímenes se han venido exhibiendo y enjuiciando en casi todos los países de la región, las sociedades latinoamericanas se enfrentan al reto de consolidar su experiencia democrática, de establecer las instituciones y formas de participación que corresponden a su historia y circunstancia, de generar un sistema político estable basado en un amplio consenso y establecer un proyecto de desarrollo socialmente viable. El debate sobre los modelos de desarrollo ha sido dominado por una posición hegemónica, un consenso que se expresa en la fórmula neoliberal. Se ha decretado el fin de la historia y las ideologías. El principio del libre mercado se predica como el fundamento de todo orden social. No obstante, cuando se consideran las difíciles condiciones para el desarrollo de los países latinoamericanos, los retos que éstos enfrentan para lograr un crecimiento económico sostenido, un desarrollo social equilibrado, esos planteamiento resultan meras fórmulas vacías, poco relevantes ante la compleja agenda de las democracias latinoamericanas. En este caso, el libre mercado y la competencia son una condición necesaria, pero no suficiente.

## 6.1 FORMAS DE LA TRANSICIÓN

La transición política se define como un proceso en el que desaparece un régimen y surge otro, un proceso en el que se da un cambio de las reglas fundamentales del juego; éste se caracteriza por generar un periodo de acentuada anormalidad e incertidumbre en el que la estabilidad del sistema se pone en cuestionamiento.<sup>2</sup> El estudio de la transición democrática ha generado un esfuerzo por establecer una tipología y un ejercicio de política comparada. Los procesos de ruptura y estabilización de los sistemas políticos son un tema con amplios antecedentes. En 1978, por ejemplo, Linz y Stepan realizaron un fecundo análisis sobre la crisis de los sistemas democráticos.<sup>3</sup> A partir del análisis de la estabilidad de los regímenes, basada fundamentalmente en su legitimidad y eficacia, Linz expuso las diversas combinaciones históricas en las que los procesos de transición se han producido, tanto de manera reformista como revolucionaria. Si bien en esa obra la preocupación central era la crisis de la

<sup>2</sup> Cfr. G. O'Donnell *et al.* (comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario...*, *op. cit.*, vol. 4, Conclusiones, p. 19.

<sup>3</sup> J.J. Linz y A. Stepan (eds.). *The Break-down of Democratic Regimes*, 4 vols., The John Hopkins University Press, Baltimore, 1978.

democracia, el análisis produjo una primera aproximación y diversas tipologías sobre cómo surgen, se consolidan y se colapsan los regímenes políticos.

Si se considera principalmente el punto de partida, en los países de América Latina la transición democrática actual ha adoptado tres formas básicas: 1) la *fundación democrática*, que es el resultado de un movimiento revolucionario o guerra civil en contra de dictaduras de tipo tradicional, como los casos de Nicaragua, El Salvador, Haití y otros países centroamericanos; 2) la *transición*, el caso típico, que obedece a la caída de las dictaduras militares burocráticas, en donde no se presentan insurrecciones o guerra civil armada, como los casos de Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia y Perú; y 3) la *extensión o profundización*, que se presenta en regímenes semidemocráticos cuyo proceso es prolongado, como los casos de México y Colombia.<sup>4</sup> Otro elemento importante es la distinción entre transiciones que representan una recuperación, como los casos de Argentina, Chile y Uruguay, que disfrutaron durante varias décadas de regímenes democráticos, y las que son fundacionales, es decir, que conducen al establecimiento de la democracia por primera vez, como los casos de México y Nicaragua.

Tomando en consideración la dinámica del cambio de régimen político, también pueden distinguirse tres tipos principales: 1) de *transformación*, que equivale a una vía reformista en la que las elites gobernantes consienten y dirigen el proceso de cambio del régimen autoritario, de acuerdo y con apoyo de las fuerzas opositoras; 2) de *reemplazo*, una forma de transición rápida y profunda, generada por el colapso del régimen autoritario y la acción de una oposición política fuerte que puede asumir la conducción de un nuevo sistema; y 3) de *traspaso*, una forma combinada de las dos anteriores, que deriva de una situación de empate o equilibrio entre el régimen dominante y la oposición, que termina generalmente en pactos o acuerdos para la democratización.<sup>5</sup> En los procesos de transición de los países de Europa meridional, parece que la fórmula más común fue la de *traspaso*, es decir, la de una transición relativamente rápida, basada en el acuerdo de los principales actores políticos, que pudo traducirse pronto e instrumentarse por medio de un marco legal e institucional efectivo. El ejemplo más claro de este caso es España, ya que de la muerte de Franco a las primeras elecciones libres, en sólo cuatro años se logró la estabilización de un régimen democrático. Italia y Francia, al término de la Segunda Guerra Mundial, serían igualmente ejemplos precursores de esta modalidad. Portugal es también un ejemplo de este modelo. Los factores más influyentes en este tipo de procesos pueden agruparse en tres campos: a) un entorno internacional favorable; b) la

<sup>4</sup> Cf.: M.A. Garretón. "Political Parties and Redemocratization in Latin America", EC/DPM, Working paper, núm. 34, junio de 1997, Maastricht, pp. 5-6.

<sup>5</sup> S.P. Huntington. *La tercera ola...*, op. cit., pp. 120-121.

neutralización política de las fuerzas armadas; y c) la existencia de una sociedad civil fuerte y organizada.<sup>6</sup>

En América Latina la transición ha adoptado toda la gama de combinaciones posibles. Los puntos de partida han sido diversos: regímenes de partido único, dictaduras de tipo personal, dictaduras militares o regímenes de dominio oligárquico tradicional. Siendo la dictadura militar la forma más extendida en la región, las transiciones más comunes se han hecho por la vía de la *transformación reformista*. En este caso estarían Brasil, Perú, Ecuador y Guatemala; igualmente México, aunque en condiciones diferentes, puesto que el punto de partida fue un régimen de partido hegemónico; también Chile, con una dictadura de tipo personal que enfrentó el rechazo plebiscitario. En contraste, Uruguay, Bolivia, Honduras y El Salvador experimentaron *transiciones por traspaso* como resultado de un equilibrio de fuerzas. La transición en Nicaragua, en 1990, como régimen de partido único, puede considerarse también de este tipo. Por último, en la transición por *reemplazo* encontramos el caso de Argentina, donde una oposición bien organizada capitalizó inmediatamente el colapso del régimen militar en 1983. En Granada y Panamá, donde el proceso se dio mediante la intervención armada estadounidense, se dio la forma más extrema de reemplazo.

Otro elemento de análisis relevante es la distinción entre democratización y liberalización.<sup>7</sup> La primera implica un cambio sustancial del marco jurídico y las estructuras institucionales que encauzan la participación política orientándola hacia el pluralismo y la competencia electoral legítima y abierta. La segunda es un proceso más gradual e irregular que está constituido por iniciativas coyunturales y discontinuas que no llegan a generar un auténtico cambio institucional. Entre la primera y la segunda no hay necesariamente una secuencia predeterminada; más aún, una estrategia de liberalización puede muy bien constituirse en un mecanismo permanente de control autoritario que bloquee el proceso de democratización. La posibilidad de transformar una política liberalizadora en un auténtico proceso de institucionalización democrática es un reto constante. Este modelo describe con bastante precisión el caso de México y también el de Brasil.

#### a) Brasil

Entre los países donde se estableció el Estado Burocrático Autoritario (EBA), Brasil es quizá el caso más estable, duradero y exitoso. La transición a la demo-

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 104-106.

<sup>7</sup> G. O'Donnell *et al.* (comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario...*, *op. cit.*, vol. 4, Conclusiones, pp. 20-21.

cracia se dio por medio de un largo proceso de liberalización que inició en 1974, con la administración de Geisel, y se consumó en el proceso electoral de 1985, con la elección de Neves. De hecho, el EBA brasileño inició su *liberalización* por voluntad propia, sin demasiada presión opositora, por razones de estancamiento económico, que se hizo sentir desde los primeros años de la década de 1970. El sistema electoral bipartidista, estrictamente controlado por la burocracia militar, no dio muestras de agotamiento sino que, con el propósito de fragmentar a la oposición, en 1979 el régimen permitió la formación de distintas organizaciones. La burocracia militar pudo supervisar y controlar en detalle cada uno de los avances de la liberalización, que implicó un periodo de once años, de 1974 a 1985. Sin embargo, conviene señalar que la estabilidad y la fuerza del régimen autoritario brasileño se sustentaron en buena medida en las condiciones económicas favorables que éste encontró y supo administrar con alguna eficiencia. El *milagro brasileño*, que va de 1968 a 1979, fue uno de los periodos más prolongados con alto crecimiento económico que se haya dado en la región. Después de superada la etapa de crisis política y represión que generalmente acompaña el surgimiento de estos regímenes, la única fuente sólida de legitimidad de que disponen es el éxito de su programa económico. La burocracia militar brasileña supo impulsar y coordinar el crecimiento, ampliando y fortaleciendo el sector estatal de la economía, que no dejó de crecer en ese periodo. Cuando los signos de la crisis aparecieron, el régimen inició su liberalización; además de encauzar a la oposición y negociar a cada paso la apertura del sistema, el régimen inició también la compleja tarea de dismantelar el poderoso aparato de inteligencia y control policíaco, en el que se concentraba el ala más dura del autoritarismo.<sup>8</sup>

#### b) Argentina

El mayor contraste frente al caso brasileño fue el proceso de transición de Argentina. Tanto en su desarrollo como en su desenlace, el EBA siguió una dinámica completamente diferente, mucho más inestable y accidentada. No se trató de una liberalización prolongada sino de una transición por colapso y reemplazo. La fuerza del peronismo y su proscripción política a partir de 1955, generaron un sistema político dual que no contribuyó a dar estabilidad al régi-

<sup>8</sup> L. Martins. "La liberalización del gobierno autoritario en Brasil", en G. O'Donnell *et al.* (comps.), *ibid.*, vol 2., América Latina, pp. 113-146; S.R. Duncan Baretta y J. Markoff. "Brazil's Apertura: a Transition from What to What?", en J.M. Malloy y M.A. Seligson (eds.). *Authoritarians and Democrats: Regime transition in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, 1987, pp. 43-66.

men autoritario, que debió recomponerse en 1966. El régimen de Onganía adoptó el nuevo estilo burocrático y logró en sus primeros años un éxito económico moderado. Sin embargo, no pudo consolidar su proyecto y enfrentó condiciones internas y externas desfavorables a partir de 1971; el estancamiento, el desempleo y la inflación debilitaron pronto su escasa legitimidad. A pesar de su exclusión, el peronismo había logrado mantener su fuerza política, al igual que la izquierda radical, que sobrevivió a las primeras olas represivas y se recompuso con motivo de la vuelta de Perón en 1972. El fracaso y la desintegración del gobierno peronista produjeron un auténtico colapso social en el que prevaleció el desgobierno y el caos económico. La amenaza de guerra civil y la violencia social y política que se desataron en 1974, condujeron al golpe militar de 1976. A partir de éste se reestableció el EBA bajo la consigna de acabar con la política, la subversión y el populismo, y se desató un nuevo periodo de represión salvaje y descontrolada; se permitió la operación autónoma de bandas policíacas que cometieron todo tipo de abusos. A pesar del programa neoliberal que adoptó el régimen, la crisis económica se agravó en 1978, año a partir del cual se sucedieron distintas administraciones hasta llegar a 1982, con la derrota de las fuerzas armadas argentinas en la Guerra de la Malvinas y el colapso político del régimen. Las elecciones de 1983 y el triunfo del radicalismo, con R. Alfonsín a la cabeza, representaron la súbita restauración del marco legal y el reestablecimiento de los principios democráticos, consolidando de golpe la transición democrática argentina. En general, el balance del desempeño político y económico del EBA fue muy negativo y su herencia sería una condición difícil de superar en las administraciones siguientes, que debieron enfrentar una desmedida deuda externa, un proceso inflacionario fuera de control y la resistencia política tanto por parte del sector militar como del movimiento sindical.<sup>9</sup>

### c) Uruguay

En el caso de Uruguay, el EBA, que dominó el país de 1973 a 1984, tuvo una trayectoria que lo distingue claramente del caso brasileño. Mientras en Brasil el Estado formó un partido político oficial y estableció por decreto un sistema

<sup>9</sup> M. Cavarozzi. "Los ciclos políticos en Argentina desde 1955", en G. O'Donnell *et al.* (comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario...*, *op. cit.*, vol. 2, América Latina, pp. 37-78; J.C. Portantiero. "Economía y política en la crisis Argentina: 1958-1973", *Revista Mexicana de Sociología*, año XXXIX, vol. XXXIX, núm. 2, México, abril-junio de 1977, pp. 531-565; A.C. Vács. "Authoritarian Breakdown and Redemocratization in Argentina", en J.M. Malloy y M.A. Seligson (eds.). *Authoritarians and Democrats...*, *op. cit.*, pp. 15-42.

bipartidista que mantuvo bajo su control por dos décadas, los militares uruguayos establecieron un régimen autoritario de tipo colegiado, encabezado por el *Consejo de Seguridad Nacional*, que aplicó una violenta represión sobre los movimientos radicales y practicó una exclusión política tajante y sistemática sobre toda fuerza opositora, pero no realizó ningún esfuerzo por formar un partido oficial o establecer nuevas redes clientelares. Entre 1974 y 1980 el régimen logró establecer un periodo de crecimiento económico y estabilidad política con altos costos sociales. Sin embargo, ante la inminencia del estancamiento y la crisis económica, el régimen se vio obligado a proponer un cronograma para establecer la apertura y el reestablecimiento del orden constitucional. En 1980 el régimen autoritario sufrió la derrota en un plebiscito que pretendía imponer una transición controlada, y en 1981 se vio obligado a realizar el proceso electoral que inauguró la transición y el regreso de los partidos políticos y el movimiento sindical. El triunfo del Partido Colorado, en 1984, con la candidatura de J.M Sanguinetti, marcó la consolidación del orden democrático.<sup>10</sup>

#### d) Chile

En el caso de Chile, entre 1973 y 1980 el régimen de Pinochet consolidó su hegemonía mediante dos recursos básicos. Primero, con la designación de un equipo económico que se mantuvo en el poder durante toda la administración y que impulsó un nuevo modelo de desarrollo con orientación neoliberal. Segundo, con la fundación de la Dirección General de Inteligencia (DINA), bajo la supervisión directa y personal del dictador, que encabezó la represión masiva que tuvo lugar. Bajo un liderazgo personal muy acentuado, que exigía una lealtad absoluta y una vocación anticomunista profunda, Pinochet logró mantener intacta su hegemonía hasta 1981. El estilo burocrático de su administración se fortaleció con un innovador programa económico —que impulsó las privatizaciones, la inversión extranjera, la apertura comercial y el resurgimiento del sector exportador— diseñado por un pequeño grupo de tecnócratas bajo la tutela de la Escuela de Economía de Chicago. Entre 1973 y 1981, con una disposición de financiamiento externo ilimitado, el modelo funcionó garantizando un crecimiento económico estable y una urbanización acelerada. Aun

<sup>10</sup> CH.G. Gillespie. "La transición uruguaya desde el gobierno tecnocrático militar colegiado", en G. O'Donnell *et al.* (comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario...*, *op. cit.*, vol. 2, América Latina, pp. 261-294; N. Minello. "La consolidación del Estado militar", *Revista Mexicana de Sociología*, año XXXIX, vol. XXXIX, núm. 2, *op. cit.*, pp. 575-594; G. Varela Petito. "Uruguay, en la segunda etapa de la transición a la democracia", en C. Barba *et al.* (comps.). *Transiciones a la democracia en Europa...*, *op. cit.*, pp. 699-717.

en condiciones de hegemonía y control, el régimen realizó un referéndum en 1980, cuyo resultado fue favorable, orientado a la designación de Pinochet como presidente y a la promulgación de la Constitución autoritaria de 1981. Mediante ese paso Pinochet logró fortalecer el control militar del proceso de transición que habría de iniciarse dos años después. La recesión y la crisis económica que golpearon al país en 1982, obligaron a realizar una paulatina apertura política. En 1983, por primera vez en 10 años, apareció públicamente la oposición. Hubo indicios de movilización social y lucha política, sin embargo, los partidos políticos y las organizaciones sociales no lograron integrar proyectos significativos y alianzas efectivas. Mediante la Constitución de 1981, sumada a la fuerza y complicidad del sector militar, la dictadura logró mantener el control de la transición hasta el plebiscito que finalmente desplazó a Pinochet del poder en 1988.<sup>11</sup>

#### e) Perú

El régimen militar del general Velasco Alvarado, en Perú, no tuvo todas las características esenciales del EBA. A pesar de su retórica populista y revolucionaria inicial, bajo la influencia de los gobiernos militares dominantes en la región, el régimen adoptó una lógica burocrática y un intervencionismo estatal muy acentuados. Para impulsar su proyecto de reforma agraria el gobierno se propuso establecer políticas de movilización social, particularmente en el campo, sin embargo, al mismo tiempo aplicó la represión contra toda disidencia y estableció un fuerte control sobre los medios de comunicación. Con el ascenso del general Morales Bermúdez en 1975, y la agudización de la crisis económica, se produjeron nuevas movilizaciones por parte del APRA y resurgieron los movimientos guerrilleros; en consecuencia, la represión se recrudeció. En 1977 se abrió el periodo de transición con el sometimiento del gobierno a las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la convocatoria a establecer una nueva asamblea constituyente. En 1980, después de 12 años de dictadura, se celebraron elecciones que fueron ganadas apretadamente por el Partido de Acción Popular, encabezado nuevamente por

<sup>11</sup> M.A. Garretón. "La evolución política del régimen militar chileno y los problemas de la transición a la democracia", en G. O'Donnell *et al.* (comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario...*, *op. cit.*, vol. 2, América Latina, pp. 147-186; S.T. Borzutzky. "The Pinochet Regime: Crisis and Consolidation", en J.M. Malloy y M.A. Seligson (eds.). *Authoritarians and Democrats...*, *op. cit.*, pp. 67-89; para un análisis sobre el sistema de partidos políticos y los elementos de continuidad y cambio entre la dictadura y el régimen democrático, *cf.* R.A. Yocelvezky. "Democratización y recomposición del sistema político en Chile"..., *op. cit.*, pp. 125-145.

Belaunde, con lo que inició la restauración del orden democrático que conduciría a las elecciones de 1985, cuando Alan García, con la candidatura del APRA, logró finalmente obtener el poder.<sup>12</sup>

### f) México

Conviene destacar también el caso de México, que configuró un proceso típico de transición democrática por medio de una prolongada liberalización. En este caso el punto de partida no fue el EBA sino un régimen autoritario de partido hegemónico, con una larga historia de estabilidad e institucionalización política temprana. El régimen posrevolucionario mexicano logró una etapa de auge y crecimiento constante entre 1940 y 1970, periodo en el que el dominio del partido oficial fue incuestionable. Los verdaderos partidos de oposición, tanto de derecha como de izquierda, eran muy débiles y fueron acompañados por una serie de partidos auspiciados por el régimen que en realidad no eran sino una oposición simulada. No fue sino hasta 1968 cuando el sistema político tropezó con dificultades importantes con la amplia revuelta estudiantil y popular que tuvo lugar ese año, la cual fue violentamente reprimida. Ese episodio se convertiría en el símbolo del fin del milagro mexicano, en un anuncio de la crisis económica que ya se dejaba sentir y en el primer síntoma de la descomposición del autoritarismo.

En la década de 1970, ante la inminente crisis del modelo desarrollista y el crecimiento desmesurado de la deuda externa, el gobierno predicó la apertura democrática y al mismo tiempo aplicó procedimientos propios de la guerra sucia para acabar con los movimientos guerrilleros que habían cobrado fuerza después de la represión estudiantil. En esa década inició un periodo de fuga de capitales y devaluaciones; no obstante, la bonanza petrolera vino a salvar las finanzas gubernamentales y el régimen logró establecer una relativa reconciliación con los sectores empresariales, que estaban resentidos con la demagogia populista de la administración echeverrista. En 1977 inició propiamente el proceso de reforma política, con el fortalecimiento del sistema de partidos y el establecimiento de mecanismos de representación proporcional, lo que permitió a la oposición participar en el poder legislativo. Por su parte, la grave crisis económica de 1982 condujo a declarar la moratoria financiera del país y

<sup>12</sup> J. Cotler. "Las intervenciones militares y la transferencia de poderes a los civiles en Perú", en G. O'Donnell *et al.* (comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario...*, *op. cit.*, vol. 2, América Latina, pp. 225-260; L.A. Abugattas. "Populism and After: The Peruvian Experience", en J.M. Malloy y M.A. Seligson (eds.). *Authoritarians and Democrats...*, *op. cit.*, pp. 121-143.

a establecer la nacionalización de la banca. En las administraciones siguientes, al tiempo que iniciaron las políticas de ajuste estructural, las privatizaciones y la apertura comercial, se avanzó en el establecimiento de sucesivas reformas electorales, las cuales permitieron a la oposición avanzar significativamente en todos los niveles de gobierno y la representación política. En el curso de sus últimos 18 años de dominio hegemónico, el autoritarismo presidencialista mexicano logró imponer las reformas económicas neoliberales y, al mismo tiempo, avanzar cautelosamente con la reforma política, promoviendo cambios fundamentales en 1989, con la creación del Instituto Federal Electoral, y una serie de reformas al sistema electoral en 1993, 1994 y 1996. Finalmente, en 1997 el partido oficial perdió por primera vez en la historia la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y en las elecciones de 2000 perdió la presidencia de la república, después de más de 70 años de dominio.<sup>13</sup>

Hay que destacar el hecho de que, en la mayoría de los casos, las condiciones internacionales han favorecido estas transiciones, particularmente aquellas que se han hecho por medio de una transformación reformista y una liberalización paulatina. En este nivel ha contribuido, por una parte, la creciente globalización económica e informativa, que permitió difundir de manera amplia tanto el desprestigio de los regímenes autoritarios y totalitarios, como fortalecer el prestigio del modelo democrático. Por otra parte, el derrumbe final del bloque soviético, en 1989, modificó sustancialmente el escenario internacional, dando fin a la lógica de la Guerra Fría, debilitando las alternativas de la vía insurreccional y superando la ideologización del debate político. Además, la lucha por los derechos humanos ha cobrado importancia mundial, impulsada por la mayoría de los organismos internacionales, que han promovido la suscripción de diversos convenios y acuerdos en favor de las libertades y los derechos fundamentales. En este terreno destaca la labor desempeñada por la administración estadounidense del presidente Carter (1978-1981), que dio prioridad a la defensa de los derechos humanos en la política internacional estadounidense y que logró generar un eco a escala mundial, a pesar del viraje de las políticas de la administración de Reagan. También el surgimiento de nuevas

<sup>13</sup> K.J. Middlebrook. "La liberalización política de un régimen autoritario: el caso de México", en G. O'Donnell *et al.* (comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario...*, *op. cit.*, vol. 2, América Latina, pp. 187-223; M. Cavarozzi. "México: pasado y presente de su fórmula política", y L. Whitehead. "Perspectivas de una transición del gobierno autoritario en México", en M.L. Cook *et al.* *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, Cal y Arena-UNAM, México, 1996, pp. 435-462 y 463-490; J. Molinar Horcasitas. *El tiempo de la legitimidad...*, *op. cit.*, pp. 17-60 y 153-248; J. Woldenberg *et al.* *La mecánica del cambio político en México...*, *op. cit.*; C. Cansino. *La transición mexicana: 1977-2000*, Centro de Estudios sobre Política Comparada, México, 2000, cap. 3, pp. 133-172.

entidades internacionales como la Unión Europea ha contribuido a fortalecer la transparencia internacional y el respeto de los derechos humanos y la democracia.

## 6.2 CONDICIONES DE LA TRANSICIÓN: EL PUNTO DE PARTIDA

A partir de esta caracterización general, es importante analizar primero el contexto económico y social en que se presentó la transición. Si se comparan los principales índices correspondientes al periodo de 1970-1982 con los de 1982-2000, el panorama es desalentador. Actualmente, en el ámbito mundial, de la población total, integrada por 6 000 millones de personas, 2 800 millones sobreviven con dos dólares diarios y 1 800 millones con menos de un dólar. De éstos 4 600 millones de pobres, 6.5 por ciento vive en América Latina. Por otra parte, el proceso de concentración de los recursos económicos se ha acentuado. La diferencia entre los países ricos y los países pobres ha crecido. La proporción de la riqueza entre los países más ricos y los más pobres pasó de 60 a 1 en 1990, a 74 a 1 en 1997. Para este año, el 20 por ciento de los países más ricos concentra 86 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) mundial, 82 por ciento de las exportaciones de bienes y servicios y 68 por ciento de la inversión extranjera directa, mientras que 20 por ciento de los países más pobres apenas alcanzaban 1 por ciento en cada uno de estos rubros.<sup>14</sup>

En América Latina la década de 1980 fue un periodo de crisis y estancamiento, como se ha señalado. Entre 1981 y 1983 los préstamos del exterior cayeron 66 por ciento y el flujo de capital extranjero prácticamente desapareció. La abundante liquidez internacional y las bajas tasas de interés de la década de 1970 llevaron la deuda externa de América Latina de 43 billones de dólares en 1975, a 176 billones de dólares en 1982. Cuando a finales de esa década las tasas de interés cambiaron, los pagos por esa deuda pasaron de 9 billones de dólares en 1978 a 30 billones de dólares en 1981, desatando una crisis regional por endeudamiento externo. La recesión fue drástica; mientras en la década de 1970 se registró una tasa de crecimiento anual promedio del PIB de 5.9 por ciento, en la década de 1980 esa tasa apenas alcanzó 1 por ciento. En promedio, en la primera década el crecimiento del PIB per cápita fue de 2.4 por ciento anual; durante la segunda decreció en 0.8 por ciento. El consumo privado per cápita también pasó de un crecimiento de 2.3 por ciento anual, a un decrecimiento de 0.6 por ciento.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> World Bank. *World Development Report 2000/20001: Attacking Poverty*, Oxford University Press, Washington, DC, 2001, pp. 3-6.

<sup>15</sup> C. Lozada. "Economic Policy Trends in Post World War II Latin America", *Economic Review Fourth Quarter*, Federal Reserve Bank of Atlanta, Atlanta, 1999, pp. 39-40.

En materia de distribución del ingreso el contraste es grande; entre 1970 y 1982 la proporción entre el ingreso del 20 por ciento más rico y el 20 por ciento más pobre de la población mundial mejoró considerablemente al pasar de 23 a 1, a 18 a 1. En la década de 1980, por el contrario, el proceso fue regresivo: el 10 por ciento de la población más rica incrementó en 10 por ciento sus ingresos, mientras el 10 por ciento más pobre perdió 15 por ciento. En ese contexto, la región se ha convertido en ejemplo de una acentuada desigualdad.<sup>16</sup>

En la década de 1990 el crecimiento se reanudó en los primeros años, cuando las economías latinoamericanas lograron asimilar la reforma. Entre 1990 y 1995 el crecimiento económico se recuperó alcanzando 5.1 por ciento en 1994. El flujo de capital internacional se restableció alcanzando niveles extraordinarios en 1993 y 1994. La desincorporación de bienes y empresas estatales, la reducción de aranceles y tarifas, los tratados de libre comercio y la disciplina fiscal se impusieron poco a poco como el nuevo consenso económico. No obstante, en 1994-1995 la crisis mexicana estalló con una grave devaluación y una contracción de 6.2 por ciento del PIB. El ingreso per capita cayó 7.8 por ciento. En tan sólo un año la población mexicana en condiciones de pobreza pasó de 36 a 43 por ciento, es decir, más de seis millones de personas cayeron por debajo de la línea de pobreza en el curso de 1995. El impacto en toda la región fue considerable, particularmente en Argentina y Uruguay. Poco después se produjo la crisis asiática de 1997-1998, que también tuvo efectos devastadores en Brasil, Argentina, Colombia y Chile. En 1998, el ritmo de crecimiento de la región volvió a caer al 2 por ciento, el déficit comercial se incrementó significativamente y el flujo de capitales se contrajo 40 por ciento entre 1997 y 1999.<sup>17</sup> El problema de la deuda externa no puede considerarse un asunto resuelto. El endeudamiento bruto total de América Latina pasó de 590 mil millones de dólares en 1994, a 815 mil millones de dólares en 1997, lo que representó un crecimiento de 38 por ciento y un 42 por ciento del PIB de la región. El incremento desproporcionado de esa deuda y el pago de intereses atrapó a algunos países en un círculo vicioso que no les permite salir de la recesión y los puede llevar a una crisis financiera. Argentina, Bolivia, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Panamá tienen pasivos que rebasan 50 por ciento de su respectivo PIB. Brasil, México, Uruguay y Venezuela tienen también una deuda considerable, por encima del 35 por ciento del su PIB.<sup>18</sup>

Los vaivenes de la década de 1990, sumados al estancamiento, han generado una contracción de la cobertura de los servicios básicos de salud, educación y

<sup>16</sup> Comisión Económica para América Latina. *Panorama social de América Latina 2000-2001*, CEPAL-ONU, Santiago de Chile, 2001, pp. 17-19.

<sup>17</sup> C. Lozada. "Economic Policy Trends in Post-World War II Latin America"..., *op. cit.*, pp. 41-44.

<sup>18</sup> Banco Mundial. *Financiamiento global para el desarrollo 2001*, Washington, DC., 2001, p. 12.

vivienda. Los reportes más recientes del Banco Mundial y la CEPAL son negativos. La movilidad social ha disminuido considerablemente y la nueva estratificación ocupacional tiende a polarizarse aún más. La desocupación abierta y la vulnerabilidad laboral han aumentado, al tiempo que los salarios reales han decrecido sistemáticamente. Se trata de un esquema de alta desigualdad y bajo nivel de ingreso medio. La consigna de la ampliación sistemática de las clases medias como condición para sustentar el establecimiento de una sociedad moderna se ve negada por las tendencias actuales. En el año 2000, el 45 por ciento de la población total de América Latina vivía en condiciones de pobreza, con un ingreso menor a dos dólares diarios. Más de la mitad de esos 224 millones de pobres está compuesta por niños y adolescentes.<sup>19</sup> El impacto que esto tiene en los niveles educativos de la población es irreversible y a largo plazo. Durante la década pasada, en casi todos los países aumentó el número de pobres y la pobreza extrema. Si a esto se suma el repliegue de la acción del Estado, tenemos un panorama en el que los fenómenos de vulnerabilidad y exclusión social han alcanzado a la mayoría de la población. El rezago educativo de la población adulta es todavía muy grande. La oferta de programas de capacitación y actualización para el trabajo es limitada e insuficiente. En términos internacionales, si se compara con los avances de países como Indonesia, Malasia, Filipinas y Tailandia, que hace apenas cuatro décadas tenían un nivel educativo inferior, el desempeño de América Latina deja mucho que desear. Según algunos indicadores, la fuerza laboral de América Latina tiene hoy el nivel educativo que los trabajadores de Hong Kong, Taiwan, Corea y Singapur tenían en 1970.<sup>20</sup>

Los países latinoamericanos necesitan definir de manera crítica y pragmática su propio camino para lograr insertarse efectivamente en las condiciones actuales de la economía internacional bajo un nuevo modelo de desarrollo que garantice la equidad social y la sustentabilidad ambiental. Esta inserción activa de América Latina no puede lograrse, como ha quedado demostrado en los últimos 20 años, mediante la aplicación de una fórmula ideológica ya superada. La viabilidad del desarrollo de la región depende de la posibilidad de conciliar los objetivos macroeconómicos con los objetivos sociales básicos de alimentación, salud, vivienda, educación y trabajo para la mayoría de la población. Para superar el conflicto y garantizar la gobernabilidad, las fuerzas sociales y las organizaciones políticas necesitan establecer un pacto en el que se acuerden las políticas económicas y, al mismo tiempo, se establezca una distribución equitativa de los costos del ajuste.

<sup>19</sup> Comisión Económica para América Latina. *Panorama Social de América Latina...*, op. cit., pp. 13-17.

<sup>20</sup> J.J. Brunner. "Educación: escenarios de futuro: nuevas tecnologías y sociedad de la información", Documento núm. 16, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (OPREAL), Santiago de Chile, diciembre de 1999.

Ante estos desafíos, la condición básica para garantizar la supervivencia y el fortalecimiento de la democracia depende de la instrumentación de un modelo de desarrollo más dinámico y menos vulnerable. En el caso de América Latina, el establecimiento de una política social es un elemento indispensable para garantizar la supervivencia de la democracia. Esta última se apoya en el acuerdo, por parte de los actores sociales, de que los intereses de cada uno pueden satisfacerse mejor si canalizan sus acciones dentro del marco institucional.<sup>21</sup> En otras palabras, sólo cuando existe la percepción generalizada de que el respeto de las reglas democráticas es el mejor camino para lograr la satisfacción de los intereses particulares, es posible asegurar la solidez del régimen político. A su vez, este acuerdo democrático básico está sustentado en las posibilidades de un marco institucional efectivo, es decir, de un Estado eficaz, capaz de establecer y hacer valer el marco jurídico, el estado de derecho y una política económica y social que garantice la estabilidad.

Uno de los puntos centrales del debate consiste en establecer el papel y las funciones del Estado. Particularmente en las condiciones que enfrenta el desarrollo latinoamericano, el Estado debe asumir un conjunto de funciones centrales, tanto en la conducción de una estrategia nacional de desarrollo, como en la institucionalización de los mecanismos redistributivos que garanticen la viabilidad de la reforma económica. Las teorías del Estado mínimo son impracticables. Desde 1997 el mismo Banco Mundial ha reconocido la necesidad de reconsiderar el papel del Estado, para destacarlo como una instancia activa y fundamental en la definición de las políticas económicas y sociales. El nuevo planteamiento debe partir de la consideración de algunos hechos fundamentales que han obligado a hacer esta reconsideración. La crisis fiscal del Estado y la desaparición del bloque soviético establecen el marco general. A su vez, otros dos fenómenos contrastantes son de gran importancia: por una parte, el destacado papel que el Estado ha tenido en el desarrollo reciente de los países del sudeste asiático y, por la otra, el peligro de desmoronamiento del Estado, que se ha presentado en países como Afganistán, Liberia y Somalia. Además, debe constatarse el hecho de que, entre 1960 y 1995, el tamaño del Estado en los países desarrollados de la OCDE se ha duplicado, a pesar de que el ritmo de su crecimiento disminuyó entre 1980 y 1995.<sup>22</sup>

En la actualidad el Estado tiene cuatro funciones básicas que no pueden reemplazarse: 1) establecer y hacer cumplir el orden jurídico; 2) aplicar políticas económicas consistentes con la estabilidad macroeconómica; 3) invertir en infraestructura y servicios sociales básicos; y 4) defender el medio ambiente. La firmeza de las bases institucionales y la credibilidad de la autoridad política

<sup>21</sup> A. Preszowski. *Democracia sustentable*, Paidós, Buenos Aires, 1998, pp. 133 y 158.

<sup>22</sup> Banco Mundial. *Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1997...*, *op. cit.*, pp. 3 y 24.

son económicamente relevantes, además, el Estado debe garantizar la seguridad social a toda la población y los servicios básicos de salud, educación y vivienda. Para evitar el monopolio estatal y la ineficiencia en la administración de los servicios públicos es indispensable promover la competencia. Sin embargo, el Estado debe valerse de una variedad de instrumentos económicos para establecer una política industrial que promueva el desarrollo, tales como los subsidios estratégicos y los incentivos fiscales. A su vez, el Estado está obligado a promover y aceptar un conjunto estricto de normas y controles, de consulta y supervisión ciudadana, de tal manera que se evite la ineficiencia y la corrupción. Estos cambios son difíciles de lograr y su avance es conflictivo, puesto que suponen un amplio cambio en las estructuras institucionales y las actitudes y valores del servicio público y las elites gobernantes.

Por lo demás, la necesidad de una intervención activa del Estado no es una exigencia particular de América Latina, sino un factor común de todos los modelos de desarrollo exitosos actuales. Si se considera el escenario mundial, pueden identificarse tres experiencias muy diferenciadas de éxito económico en el contexto de la globalización: 1) los países del sudeste asiático; 2) los pequeños países de Europa; y 3) el caso de Italia.<sup>23</sup> En los tres casos es evidente que el libre mercado y la competencia son una condición básica, no obstante, a su vez se requiere un alto grado de cooperación y coordinación entre los principales actores económicos, lo cual sólo puede darse por medio de una intervención activa del Estado. En el sudeste asiático el Estado autoritario ha desempeñado un papel central en las primeras etapas, con un alto grado de autonomía y centralización. En el caso de países europeos como Austria y Suecia, el éxito ha radicado en el establecimiento de un corporativismo democrático que, por medio de un conjunto de comisiones tripartitas y un poder arbitral fuerte por parte del Estado, ha logrado un amplio consenso social y un desarrollo eficiente y competitivo. El caso de Italia –basado en un modelo descentralizado de redes constituidas por pequeñas empresas, con un esquema de especialización flexible en el empleo y aplicación intensiva de las nuevas tecnologías–, ha requerido también de una instancia estatal de coordinación muy centralizada. En suma, la intervención estatal en distintas modalidades es uno de los denominadores comunes; en los tres casos se ha logrado el establecimiento de una amplia estructura institucional que promueve la cooperación y el consenso social. Ese grado de cooperación entre los principales actores del desarrollo económico sólo puede lograrse mediante la intervención estatal y la generación de un consenso ideológico y social amplio. Por lo demás, el análisis de cada uno de estos casos demuestra que no existen fórmulas genera-

<sup>23</sup> Z. Önis. "Los límites del neoliberalismo", *Este País*, núm. 57, México, diciembre de 1995, pp. 2-14.

les y únicas sino que, en el proceso de generar las instituciones indispensables para la cooperación, cada país debe combinar los mejores elementos de sus tradiciones políticas, ideológicas y culturales. Para que los principios del libre mercado y la competencia tengan éxito, es necesario que se institucionalicen bajo las condiciones políticas y culturales de cada sociedad.

En resumen, para su consolidación los regímenes democráticos de América Latina requieren de la intervención activa del Estado en la economía y de la institucionalización de estructuras y mecanismos de cooperación. Como se ha dicho, no se trata de volver a las visiones estatistas del populismo y el desarrollo estabilizador. En condiciones de libre mercado y competencia, es indispensable establecer mecanismos de control sobre la gestión estatal, de tal manera que se supere la versión ingenua de la burocracia y el Estado de las décadas pasadas. Las estrategias para lograr una efectiva ampliación de la capacidad del Estado en la promoción del crecimiento y asegurar las condiciones sociales para la democracia pueden agruparse en tres puntos: 1) establecer normas y controles eficaces, basados en la autonomía de los poderes, que eviten la corrupción y el abuso; 2) promover la consulta y la participación ciudadana directa mediante la apertura informativa y el establecimiento de consejos deliberativos que involucren a las comunidades y a los beneficiarios directos en la toma de decisiones; 3) fomentar la descentralización y frenar la arbitrariedad de los gobiernos federales y locales mediante la creación de organismos autónomos y especializados abiertos a la participación de la sociedad y las comunidades.

### 6.3 RETOS DEL PORVENIR INMEDIATO

Como se ha señalado, este trabajo asume la hipótesis de que en América Latina la democracia ha alcanzado un punto crítico: existen condiciones para la institucionalización de un sistema democrático y el consenso político necesario, pero esta transición muy bien puede derivar en una situación de ineficacia estatal y desencanto ciudadano, en una democracia ineficaz y frustrante. Si se mantiene el actual modelo de desarrollo y se acentúa la pobreza y la desigualdad, en el mediano y largo plazo resurgirá la polarización del conflicto político y el autoritarismo. Para lograr la cancelación efectiva de la vía autoritaria y un avance sólido de la democracia, es necesario el cumplimiento de algunas condiciones que permitan impulsar y ampliar la participación ciudadana y devuelvan al modelo democrático su contenido ético fundamental.<sup>24</sup> El conjunto de condiciones socioeconómicas que se han esbozado muestra la vulnerabilidad de la transi-

<sup>24</sup> *Cfr. supra*, introducción y capítulo III.

ción. No obstante, a pesar de las condiciones adversas, el proceso político ha entrado en una dinámica en la que sólo por medio de la democracia pueden lograrse las reformas necesarias. Por las condiciones internacionales y por la exigencia de las propias sociedades, la democratización se ha convertido en la columna vertebral del sistema político, de las formas de participación y de una cultura que demanda legitimidad y rendición de cuentas; en la mayoría de los países latinoamericanos la democracia ha adoptado esta función. En el caso de Argentina y Chile, por ejemplo, la sociedad civil ha llamado a cuentas a los actores principales de las dictaduras de la década de 1970, para hacer justicia sobre los crímenes que entonces se cometieron. Sin duda las regresiones y resistencias del autoritarismo seguirán presentes, pero la paulatina consolidación de la democracia parece más probable.

Una de las condiciones para lograr ese avance consiste en el establecimiento de un marco jurídico más adecuado. En este terreno los retos son diversos. En términos jurídicos los países latinoamericanos enfrentan la necesidad de adecuar las normas constitucionales en función de las condiciones de la transición. La superación del autoritarismo requiere que las nuevas instituciones y normas afiancen las prácticas democráticas, de tal forma que los derechos individuales y sociales, la vigencia del estado de derecho y las libertades políticas queden positivamente expresadas y garantizadas. El régimen constitucional es el principio orgánico de la democracia y, por tanto, su reforma representa una de las tareas fundamentales de la transición democrática. Fortalecer la autonomía y el equilibrio entre los poderes, desarrollar un sistema de partidos congruente con el sistema político y la sociedad, garantizar la transparencia de los procedimientos electorales y establecer un sistema de controles y rendición de cuentas son tareas legislativas de la mayor envergadura.

En el caso de América Latina un tema central del debate es el presidencialismo. Desde el siglo XIX, todos los regímenes de la región han adoptado esta fórmula política. De hecho, en el mundo los regímenes latinoamericanos constituyen la mayoría de los sistemas presidencialistas. Con excepción de Corea y Filipinas, sólo los países latinoamericanos se han resistido al modelo parlamentario, optando por uno centrado en la figura presidencial. En general, el diagnóstico coincide en que el sistema presidencialista constituye un elemento desfavorable para la democracia.<sup>25</sup> En la medida que el presidente resulta designado por medio de una elección directa, se establece un principio de legitimidad dual. Además del poder legislativo, expresión y centro del principio democrático, se constituye el ejecutivo como un poder personalizado, con igual legitimidad, que adopta un valor simbólico especial y tiene claras inclina-

<sup>25</sup> J.J. Linz. "Los peligros del presidencialismo", en L. Diamond y M.F. Plattner (comps.). *El resurgimiento global de la democracia*, UNAM-IIS, México, 1996, pp. 103-120.

ciones mesiánicas. En el propio principio presidencial existe ambigüedad: el presidente es el líder de un partido político, al mismo tiempo que, como jefe de Estado, debe ser el representante de toda la nación. "Un régimen parlamentario en sentido estricto, es aquel en el que la única institución democráticamente legítima es el parlamento".<sup>26</sup> La legitimidad dual que se crea en los sistemas presidencialistas puede conducir, en última instancia, a un conflicto entre el poder ejecutivo y el poder legislativo que no puede resolverse en el marco del principio democrático.

En términos de las reglas del sistema político, el presidencialismo tiene también la desventaja de proponer un juego de tipo suma cero, en el que necesariamente hay un ganador y un perdedor, y se gana o se pierde todo. Esto desfavorece el desarrollo de un sistema multipartidario y la dinámica de las coaliciones políticas, condiciones comunes y frecuentes en los regímenes parlamentarios. En general, el presidencialismo conduce al debilitamiento de los partidos políticos, en la medida en que, frecuentemente, las elecciones asumen un carácter plebiscitario centrado en la figura del ejecutivo. Además, el hecho de que los periodos presidenciales son predeterminados y fijos, añade al sistema una rigidez incompatible con las condiciones cambiantes del entorno económico y político. Es improbable que el impulso democrático, aun en los países en donde éste se ha consolidado, conduzca hacia una reforma política de tal envergadura. Lo más seguro es que el sistema presidencial sobreviva y logre adaptarse a las nuevas exigencias. Un modelo relevante, dadas las condiciones latinoamericanas, es el sistema mixto francés.<sup>27</sup> Es evidente, sin embargo, que una de las tareas de la consolidación democrática consistirá en acotar y controlar el poder presidencial, reducir las funciones y competencias del ejecutivo y, consecuentemente, fortalecer la independencia del poder judicial y el legislativo. Por su carácter simbólico, ese acotamiento tendrá una clara resonancia en el ámbito de la cultura autoritaria y patrimonialista de la región.

Otro de los obstáculos principales en materia de estabilidad democrática es el papel político que asumen las fuerzas armadas. En el marco jurídico es indispensable fortalecer las normas que establecen la subordinación y el control del ejército por parte del poder civil. La polarización excesiva de los conflictos sociales y políticos con frecuencia conduce a la "pretorianización" de la sociedad, proceso por medio del cual las fuerzas armadas asumen un papel político preponderante, con consecuencias fatales para la democracia. La tradición militarista del autoritarismo latinoamericano ha asumido las más diversas modalidades. Desde el caudillismo militar más primitivo hasta los estados bu-

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 104.

<sup>27</sup> *Cf.* G. Sartori. "Presidencialismo y democracia", *Nexos*, núm. 226, México, octubre de 1996, pp. 41-52.

rocrático autoritarios de la década de 1970. Restarle legitimidad a los regímenes militares autoritarios es una tarea central si se desea consolidar los avances democráticos. Para subrayar la importancia de este factor conviene revisar el contraste entre México y los países sudamericanos. En Argentina, Brasil y Perú, por ejemplo, las fuerzas armadas intervinieron repetidamente en la política, desempeñando un papel tutelar y de vigilancia sobre los regímenes civiles, como elemento de control de última instancia ante el riesgo de que los partidos o los movimientos de izquierda accedieran al poder. De esas intervenciones intermitentes a una intervención definitiva, como la que se dio en la segunda mitad de la década de 1970, no había sino un paso: la militarización de la política fue siempre un peligro latente. El caso de Chile es excepcional puesto que ahí el ejército se reservó durante 40 años para finalmente intervenir ante el ascenso de la Unidad Popular al gobierno. En México, por el contrario, en el curso de 20 años, de 1929 a 1946, el régimen posrevolucionario se las arregló para neutralizar políticamente a las fuerzas armadas de manera definitiva. Primero con la fundación del Partido Nacional Revolucionario, en el que se les incorporó como un sector corporativo más. Posteriormente, después de que en 1938 se registró la última rebelión armada, en 1946 se les excluyó definitivamente de la política con la refundación del partido, logrando así su neutralización final.<sup>28</sup>

Más allá de los cambios estructurales del sistema político, la democratización representa un reto extraordinario para el Estado, particularmente en el campo de la administración de la justicia. En la esfera de lo que se define como “instituciones de salida”, los Estados latinoamericanos tienen múltiples tareas pendientes ante una sociedad civil cada vez más activa y exigente. En primer lugar destacan las deficiencias en materia de administración de la justicia y la vigencia del estado de derecho. La inseguridad y la violencia se han extendido de manera extraordinaria en América Latina en los últimos 30 años y representan un factor negativo para el desarrollo de la región y la consolidación de la democracia. Entre 1984 y 1994 los índices de violencia en algunos países del área –Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela– se duplicaron hasta alcanzar un nivel seis veces superior al de Estados Unidos y Canadá.<sup>29</sup> El volumen de recursos que en América Latina se destruyen y transfieren por medio de la violencia equivale al 14.2 por ciento de su PIB total. Las pérdidas en gastos médicos y capital humano ocasionadas por este fenómeno equivalen a toda la inversión en educación primaria que se realiza en el subcontinente. El costo de los bie-

<sup>28</sup> Una de las mejores compilaciones sobre el tema es la de A.F. Lowenthal y J.S. Fitch (eds). *Armies and Politics in Latin America*, Holmes and Mcier, Nueva York, 1986.

<sup>29</sup> P.J. Peñaloza y F. Espinosa. “Los desafíos de la prevención del delito en América Latina”, *Este País*, núm. 116, México, noviembre de 2000, pp. 6-7.

nes hurtados y los pagos por extorsión y secuestro alcanzan 25 mil millones de dólares anuales, cantidad mayor al impacto distributivo que procuran las finanzas públicas por medio de los impuestos y el gasto social. En Colombia el homicidio es la primera causa de muerte entre los hombres jóvenes y en 1995 se cometieron más de 25 mil asesinatos. En México el homicidio es la segunda causa de muerte de los jóvenes de entre 15 y 34 años. Actualmente, en materia de violencia ordinaria América Latina tiene la tasa de homicidios más alta del mundo, alcanzando la cifra de 25.1 asesinatos por cada 100 mil habitantes.<sup>30</sup> Ante este escenario la aplicación de una política de prevención del delito es fundamental, y representa una condición indispensable para contener y revertir la violencia prevaleciente. En ese sentido, los componentes de un programa deben comprender: la identificación de los factores de riesgo y una política de prevención social, la participación organizada de la ciudadanía, el saneamiento y la profesionalización de los cuerpos policíacos, y un sistema efectivo de readaptación.

En la administración de la justicia el primer problema lo representa la capacidad y eficiencia del poder judicial, puesto que los índices de atención y rezago de las causas judiciales son muy altos. La persecución y el castigo del delito representan el ejercicio de la ley. Un sistema judicial insuficiente e ineficaz induce a crear una cultura de la impunidad y favorece la inseguridad y la delincuencia. La aplicación de la ley es una de las funciones esenciales del Estado; la ausencia de una administración efectiva y transparente de la justicia debilita sustancialmente la legitimidad de todo régimen, particularmente si se pretende democrático. Por otra parte, el ejercicio arbitrario del poder y la violencia física contra los ciudadanos constituye una de las peores injusticias, en la medida que es un abuso ejercido por la autoridad legal que amenaza e induce a la ciudadanía a vivir bajo el temor por su seguridad personal. Por ello, es necesario garantizar un ejercicio del poder judicial respetuoso de los derechos humanos, mediante leyes y procedimientos de vigilancia que castiguen severamente el abuso de autoridad, la tortura y la violación de los derechos humanos. Adicionalmente el sistema judicial enfrenta otro problema crónico: la corrupción. Dentro del marco legal, la interpretación de la ley se ve actualmente sometida a una compleja red de grupos de interés burocráticos y privados, de sectores económicamente poderosos, que pueden afectar la neutralidad y objetividad del sistema judicial. Las nuevas formas de la delincuencia organizada, particularmente el narcotráfico, han puesto en evidencia la vulnerabilidad de las instituciones judiciales. Este comercio ilícito maneja un volumen de recursos equivalente a 500 mil millones de dólares anuales y tiene la capacidad para penetrar y corromper a las autorida-

<sup>30</sup> PNUD. *Informe sobre la democracia en América Latina, 2004*, en "Ideas y aportes", PNUD-ONU, Nueva York, p. 45.

des judiciales y los cuerpos policíacos. En ese sentido, se requiere definir no sólo las políticas que permitan combatir la impunidad y la delincuencia, sino también establecer instituciones y procedimientos que proscriban la corrupción y el abuso. Actualmente el desempeño de América Latina en materia de corrupción deja mucho que desear. Por ejemplo, en la encuesta levantada en 1999 por *Transparency International*, en la que participaron 99 países y que tuvo como propósito establecer un índice de corrupción, la mayoría de los países de la región alcanzaron evaluaciones muy desfavorables. Con excepción de Chile y Costa Rica, que aparecen en los lugares 19 y 32, respectivamente, con calificaciones de 6.9 y 5.1 en una escala del 1 al 10, todos los países latinoamericanos padecen índices de corrupción muy elevados. A partir de Perú (lugar 40 y evaluación de 4.5), se siguen: Uruguay (41 y 4.4), Brasil (45 y 4.1), El Salvador (49 y 3.9), Jamaica (50 y 3.8), México (58 y 3.4), Guatemala (68 y 3.2), Nicaragua (70 y 3.1), Argentina (71 y 3.0), Colombia (72 y 2.9), Venezuela (75 y 2.6), Ecuador (82 y 2.4), Paraguay (90 y 2.0) y Honduras (94 y 1.8).<sup>31</sup>

Estas deficiencias en materia de administración de la justicia se han visto resaltadas por la fuerza que en todo el mundo ha cobrado la lucha por el respeto de los derechos humanos. El derecho de toda persona a vivir libre de discriminación, injusticia y abuso del poder, además de la posibilidad de tener un trabajo digno, una calidad de vida aceptable y la oportunidad de desarrollar sus potencialidades, son el contenido básico de este concepto. En realidad, la teoría de los derechos humanos constituye una nueva convergencia entre liberalismo y democracia. El respeto de los derechos humanos representa una reivindicación intransigente del núcleo básico de la tradición liberal, el respeto de los derechos y libertades fundamentales del individuo y, al mismo tiempo, se ha convertido en el índice más riguroso para reconocer la plenitud de un sistema democrático.

La discriminación étnica y la iniquidad entre los géneros son dos de las formas más persistentes y más identificadas de violación de los derechos humanos. El racismo y la intolerancia religiosa son amenazas notorias, sobre todo porque responden a prejuicios y valores profundamente arraigados en la mentalidad popular que se presentan tanto en los países atrasados como en los más avanzados. La discriminación de la mujer, que afecta a múltiples niveles de la organización social, también se ha identificado como un fenómeno mundial que es necesario enfrentar y cuya superación representa una de las condiciones básicas de la democracia. Los derechos humanos implican también, como se ha señalado, la posibilidad de un trabajo digno y de alcanzar condiciones de vida aceptables que permitan el libre desarrollo de las capacidades de

<sup>31</sup> *Transparencia Internacional*. "Índice de percepción de la corrupción, 1999", *Este País*, núm. 109, México, abril de 2000, p. 59.

cada uno. Esto remite a las obligaciones que tiene el Estado para garantizar la igualdad de oportunidades y poner en práctica una política social. Ya se ha señalado la importancia que tiene esta política en las condiciones de América Latina y los países en desarrollo. Garantizar el acceso a los niveles mínimos de nutrición y salud, educación básica, oportunidades de empleo y seguridad social es responsabilidad del Estado y una condición para la democracia. América Latina requiere un modelo de desarrollo más dinámico y equitativo, basado en la intervención firme del Estado en materia de política social, de tal modo que puedan superarse los rezagos seculares y las nuevas brechas que la integración mundial ha generado.

#### 6.4 SOCIEDAD CIVIL Y CULTURA POLÍTICA: UN RETO ADICIONAL.

Por otra parte, en lo que se refiere a las “instituciones políticas de entrada”, la democracia latinoamericana tiene también compromisos y tareas urgentes. En primer lugar, el sistema electoral representa la arena política principal y el instrumento básico para la constitución y legitimación del poder. Garantizar la credibilidad y la transparencia de las instituciones y procedimientos electorales es una responsabilidad compartida por el Estado y la sociedad, además representa una de las condiciones esenciales de todo régimen democrático. El sistema electoral es un conjunto operativo de principios y procedimientos que permiten la expresión del sufragio universal y libre; en las condiciones de la sociedad de masas, es la pieza institucional clave en la operación de la democracia.<sup>32</sup> Las reformas electorales han avanzado significativamente y han constituido, particularmente en el caso de México, la avenida principal de la transición.

En este punto, sin embargo, es necesario considerar la consolidación democrática desde la perspectiva de la sociedad civil y la cultura política. Es en este terreno donde se presentan los retos principales. En el nivel ideológico, como se ha dicho, la democracia se ha consolidado como principio de legitimación del poder y como modelo normativo del comportamiento político. A pesar de que con frecuencia se insiste en las limitaciones de la visión liberal, en última instancia se reconoce que el respeto de los derechos individuales en lo político y el predominio del libre mercado en la economía, son condiciones indispensables para el avance de una democracia más completa. Esa consolidación ideológica se ha dado de manera sumamente rápida en el curso de diez o quince años. En el ámbito del cambio institucional las transformaciones toman más tiempo; con todo, en condiciones de crisis política, pueden lograrse también con rapidez,

<sup>32</sup> J. Woldenberg *et al.*, *op. cit.*, p. 34.

como en los casos de las transiciones por reemplazo o traspaso. El establecimiento de un nuevo marco jurídico constituye el primer elemento, al que sucede el paulatino desarrollo de las instituciones correspondientes. En este proceso se han concentrado las luchas políticas de los últimos 25 años y las reformas parecen haber avanzado considerablemente. No obstante, la consolidación del cambio democrático depende, en última instancia, de su penetración y arraigo en la sociedad civil, en sus formas de integración y participación, en sus actitudes y valores, cuyo ritmo de evolución es mucho más lento.

Como se ha procurado mostrar en los capítulos anteriores, el sistema de valores, actitudes y mentalidades políticas de una sociedad tiene profundas raíces históricas y culturales. Las estructuras organizativas e institucionales de una sociedad expresan de manera condensada el sistema de valores prevaleciente. Por ello, el conjunto de instituciones que constituyen la esfera de contacto entre el Estado y la sociedad civil tienen gran importancia. En una sociedad democrática este es el ámbito del desarrollo espontáneo y libre de diversas formas de asociación y acción colectiva. Sin embargo, en el caso de los países con una tradición democrática endeble, acostumbrados a los regímenes autoritarios y a una cultura política subordinada, estos espacios han sido invadidos por la acción centralizada y vertical del Estado. El control del sistema de participación política y el monopolio de las organizaciones corporativas impuestas por el Estado, ha tenido como consecuencia el debilitamiento crónico de la sociedad civil y el predominio de actitudes que inducen la pasividad y la desconfianza. La supresión y manipulación del sistema de partidos y la competencia electoral están basadas en un sistema de organizaciones monopólicas y excluyentes que requieren la anuencia estatal; se trata de una amplia red de estructuras corporativas y relaciones clientelares que penetran los partidos políticos, los sindicatos, el poder legislativo, el gobierno y la burocracia que administra los servicios de asistencia y seguridad social. Para superar esa arraigada estructura de control es indispensable la participación de una sociedad civil más dinámica y plural, inspirada en valores y actitudes participativas, capaz de introducir una nueva dinámica en la esfera de los asuntos públicos.

Los partidos políticos son las organizaciones más importantes en el establecimiento y consolidación de un sistema democrático. Como asociaciones voluntarias de ciudadanos que comparten una ideología y un programa y buscan el poder, como instrumentos para la articulación de grupos e intereses sociales, como mecanismos de movilización y socialización, como medios para el reclutamiento y la formación de los cuadros y los líderes que componen las fracciones parlamentarias y los gobiernos, los partidos políticos siguen siendo los actores centrales de todo sistema político moderno. En términos históricos, los partidos políticos tienen su origen en la primera mitad del siglo XIX, en Inglaterra, cuando aparecen las primeras agrupaciones de comerciantes y

burgueses que participan en las elecciones y el parlamento por medio de un programa político y una estructura organizativa permanente.

La formación de partidos políticos es un proceso histórico consustancial a la modernización social y política: es un fenómeno organizativo relativamente nuevo, gracias al cual cristalizan de manera estable, permanente y ordenada los intereses de las clases, de los grupos o de las elites [...] gracias a ellos, en la segunda mitad del siglo XIX, la democracia ha podido perdurar.<sup>33</sup>

Los primeros partidos de masas se forman con la aparición de los movimientos socialistas de trabajadores. El partido asume entonces no sólo la tarea electoral y la formación de cuadros dirigentes, adopta funciones ideológicas y propagandísticas más amplias y se convierte en una organización burocrática e impersonal, asentada en una extensa red de comités, secciones y federaciones. En ese sentido, los primeros partidos de masas fueron de alguna manera corporativos, partidos de clase, pero su desarrollo obedeció primordialmente al impulso organizativo de los propios trabajadores y no a la imposición de la voluntad estatal. En el escenario europeo, tanto los partidos de trabajadores como los partidos conservadores poco a poco evolucionaron hacia la forma actual de los partidos políticos, que pueden considerarse como partidos electorales de masas. Los grandes partidos socialdemócratas, originalmente partidos de aparato, centralizados y verticales, poco a poco abandonaron sus concepciones vanguardistas como una militancia estrictamente disciplinada en lo organizativo y lo ideológico, para evolucionar hacia plataformas más amplias y flexibles, y hacia su propia democratización interna. Los grandes partidos modernos, de derecha y de izquierda, son organizaciones predominantemente electorales que han perdido su identidad y su discurso clasista, y apelan a la ciudadanía en el mercado electoral de votos. Todos ellos han generado y comparten el consenso acerca de las políticas económicas y sociales básicas, lo que ha eliminado las posiciones revolucionarias y las amenazas de inestabilidad.<sup>34</sup>

En el caso de América Latina los partidos políticos enfrentan una crisis importante. No deja de ser paradójico el hecho de que, precisamente cuando los regímenes autoritarios pierden la legitimidad y el control, cuando los partidos deberían fortalecerse como organismos que transmiten las demandas de la sociedad y canalizar la participación política, se enfrenten a un grave déficit de credibilidad y representatividad. En la región, el nivel de confianza ciudadana en los partidos cayó de manera alarmante de 20 por ciento en 1996 a 11 por

<sup>33</sup> A. Panebianco. *Modelos de partido*, Alianza Editorial, Madrid, 1995, p. 18.

<sup>34</sup> A. Przeworski. *Capitalism and social Democracy*, Cambridge University Press, Reino Unido, 1987, pp. 26-27.

ciento en 2003.<sup>35</sup> Esta situación es particularmente notable en aquellos países en los que el populismo tuvo un mayor arraigo. Los partidos hegemónicos, sus grandes organizaciones corporativas, y un sistema electoral no competitivo, constituyen los mayores obstáculos para el avance de la democracia. En la evaluación de esas estructuras la estrategia de consolidación de la democracia enfrenta disyuntivas importantes. Por una parte, es evidente que las clases trabajadoras lograron avances significativos en la etapa original de su desarrollo y que el aprendizaje organizativo de ese proceso histórico no necesariamente es despreciable. Los regímenes populistas establecieron formas corporativas de organización y control pero, al mismo tiempo, concedieron la incorporación formal de las masas de trabajadores en la arena política y la institucionalización del conflicto distributivo. A pesar de su carácter estatista y autoritario, el corporativismo latinoamericano representa también una parte de la historia política de las clases mayoritarias, de las formas de organización de la sociedad civil. Por otra parte, las organizaciones corporativas representan un obstáculo para la democratización de la vida de los partidos y los sindicatos, para la pluralidad y el dinamismo de la sociedad, para la plena realización de un sistema electoral con auténtica participación ciudadana, para el desarrollo de una cultura propiamente moderna. En el caso de los partidos hegemónicos creados por el populismo, el corporativismo estatal representa una estructura monopólica que sofoca el libre desarrollo de la sociedad civil. Es cierto que muchas de estas organizaciones ya se han desmantelado o por lo menos han perdido gran parte de su poder, sometidas al desgaste de los años, a sucesivas divisiones y a los rigores del Estado Burocrático Autoritario en el caso de los países del Cono Sur. En otros casos, como el de México, el debilitamiento del partido oficial y sus organizaciones corporativas ha sido mucho más lento y muestran todavía una fuerza considerable. En general, las funciones originarias de estos aparatos corporativos, de control e imposición de las políticas estatales, los inhabilitaron como organizaciones capaces de transmitir las demandas de la sociedad. Operando más como agencias gubernamentales, los sectores del partido desarrollaron amplias redes clientelares que penetraron los sindicatos, las organizaciones sociales, el poder legislativo y la burocracia del Estado propietario, incluyendo la administración de los servicios públicos y de seguridad social. El monopolio de las organizaciones y las formas de participación política impuestas no sólo inhibieron el desarrollo de la sociedad civil, sino que fomentaron la corrupción y el patrimonialismo en la vida política. Así, el corporativismo desprestigió la vida de los partidos y deterioró la credibilidad de los procesos electorales. Si bien muchos de estos aparatos se disolvieron, su herencia continúa vigente y representa un obstáculo por superar.<sup>36</sup>

<sup>35</sup> PNUD. *Informe sobre la Democracia en América Latina, 2004...*, op. cit., p. 38.

<sup>36</sup> *Ibid.*, pp. 38-40.

La determinación sobre si las organizaciones corporativas pueden reformarse y articularse positivamente a la dinámica de la democratización, o si, por el contrario, es indispensable desmantelarlas desde su base, es algo que habrá de hacerse de manera casuística, según las condiciones de cada país y cada sector. Sin embargo, es evidente que el corporativismo estatal y su amplia red clientelar representa un problema para la reconstrucción de los partidos y la revitalización de la sociedad civil. Más aún, las estructuras corporativas pueden verse como una red monopólica que usufructúa servicios y beneficios basada en el privilegio y la corrupción, que es discriminatoria y excluyente, e impide el avance de la equidad social.<sup>37</sup> Como se ha señalado, las tendencias de la democratización apuntan al surgimiento de movimientos sociales y a la proliferación de grupos y demandas que representan ya un reto para los partidos burocratizados e inflexibles. Para que los partidos transmitan las demandas y canalicen la participación política de la sociedad, para que compitan significativamente en las elecciones y puedan formar gobiernos eficaces, para que definan una ideología y un programa político consistente, para que se constituyan en partidos de ciudadanos que apelen a las exigencias de la sociedad civil, es indispensable remover la lógica clientelar y autoritaria del corporativismo. La configuración de un sistema de partidos representativo, la organización de elecciones limpias y la formación de gobiernos consistentes y eficaces, sólo puede ser el resultado de la democratización integral de la vida política. Es necesario hacer una renovación radical de las estructuras organizativas e institucionales de participación, basada en el pluralismo y la competencia. La democratización de los partidos, los sindicatos, las organizaciones empresariales y las asociaciones independientes, es el principio. En términos generales, puede decirse que en el proceso de democratización se produce una relación inversa entre el control estatal de las formas de participación y el fortalecimiento de una sociedad civil autónoma y plural.

Para lograr esa renovación de las estructuras organizativas e institucionales, de las formas de participación y acción colectiva, es indispensable avanzar en el fortalecimiento de una cultura cívica moderna y democrática. En este terreno, la diversidad étnica y cultural que existe en los países latinoamericanos constituye un reto importante. En algunos casos puede hablarse de estados multiculturales y multinacionales. Las grandes divisiones culturales son, de acuerdo con las teorías clásicas, uno de los mayores obstáculos para la formación de un sistema democrático. La coincidencia entre discriminación racial y exclusión económica hace de la pobreza un fenómeno insuperable. La posibi-

<sup>37</sup> Cf: G.A. Dillon Soares. "Democracia electoral, Estado desigual y democracia social", en Varios autores. *Modernización económica, democracia política y democracia social*, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México, pp. 365-383.

lidad de consolidar las democracias latinoamericanas depende en buena medida de la capacidad para ofrecer alternativas de desarrollo a las comunidades indígenas y de la posibilidad de integrar un Estado nacional capaz de respetar la diversidad cultural. Incorporar esas comunidades a la modernización, promoviendo en ellas los valores de la democracia, respetando su autonomía y sus modalidades organizativas, significa un reto para la convivencia y la cohesión de los sistemas sociales latinoamericanos. La democracia representa el único camino posible para encauzar e integrar la diversidad, para adquirir una nueva experiencia basada en la participación y la tolerancia.

En un sentido más amplio, como se ha señalado, uno de los problemas centrales es el de las relaciones entre la cultura y las estructuras políticas, cuya compatibilidad es afectada por la modernización. La estructura institucional está sometida a fuerzas encontradas: la inercia de las mentalidades y formas organizativas tradicionales, las exigencias de la modernización social y los intereses creados en las instituciones políticas preexistentes. La cultura política tiene sus raíces en las tradiciones históricas que se transmiten por medio de la estructura familiar, la religión, la etnicidad y las instituciones educativas. En primer término, una sociedad moderna y democrática requiere un alto grado de confianza y solidaridad social como condición para avanzar en la formación de ciudadanos participativos y de un amplio tejido social compuesto por asociaciones y estructuras institucionales. La modificación de los valores y los códigos morales toma mucho tiempo, sin embargo, la democratización de las estructuras y los procedimientos políticos tienen un efecto importante sobre éstos y puede conducir a un círculo virtuoso. Sin embargo, en el proceso de transformación de una cultura política es necesario tener presente que uno de los principales aprendizajes heredados por el siglo XX es el de no confiar en los profetas y los grandes cambios mesiánicos. El punto de partida de esa transformación no puede ser otro que el fortalecimiento del estado de derecho y las garantías de las libertades fundamentales del individuo. Eso no implica, sin embargo, que la defensa de los valores comunitarios y colectivos no es compatible con la democratización. Como se ha visto, no existe una cultura democrática pura y homogénea, ni en un sentido histórico ni en sus componentes estructurales. La democracia de los países avanzados fue el resultado de un largo proceso histórico en el que se combinaron códigos y orientaciones tradicionales, además del patrón individualista y racional. En toda democracia moderna operan factores emocionales y afectivos. Las democracias latinoamericanas sólo podrán consolidarse si logran articular en su dinámica esos códigos valorativos arraigados en las estructuras sociales primarias, valores comunitarios que no se contraponen con los derechos fundamentales del individuo. Más que un proceso de destrucción y sustitución, lo que se requiere es una reconversión y asimilación. La incorporación de esos códigos en la lógi-

ca democrática es fundamental, en la medida que sólo por medio de éstos pueden alcanzarse los niveles necesarios de solidaridad y confianza. La democracia sólo podrá avanzar si logra integrar en la reforma de las estructuras organizativas e institucionales las actitudes y valores prevalecientes, para generar una nueva cultura societaria que articule en la lógica democrática esos valores y los renueve.

### 6.5 ALGUNAS CONCLUSIONES PROVISIONALES

En los estudios y las encuestas más recientes se registra una nueva tendencia en el ánimo de la ciudadanía latinoamericana: el desencanto por la democracia. Esta experiencia de frustración democrática en parte se ha debido a las dificultades económicas –después de dos décadas de ajuste estructural y de la agudización de las desigualdades y exclusiones sociales–, en parte a la ineficacia de las instituciones políticas y el desprestigio de los partidos. Los signos de esa actitud son visibles en distintos países y el riesgo del regreso al autoritarismo puede incrementarse. A la polarización excesiva del conflicto social se suma ese problema de la ineficacia democrática y el sobregiro de las expectativas. La democracia tiene una fuerte connotación igualitaria y de justicia social, sin embargo, en las condiciones económicas de la región, subordinada a las políticas neoliberales predominantes, se ha dado un proceso de concentración del ingreso, desigualdad y exclusión. A eso se ha añadido una visión idealizada del modelo democrático en la que se asume que su aplicación conducirá automáticamente a la solución de los problemas sociales. Ya se ha destacado que la democracia, por el contrario, es un modelo exigente. Consolidar un sistema democrático es una tarea ardua y compleja que requiere no sólo de una renovación de las estructuras y organizaciones políticas, sino del compromiso ciudadano de participación y confianza. Inevitablemente, la apertura democrática genera un mayor dinamismo, mayores grados de participación y expresión de las demandas y conflictos, por tanto, implica algunos riesgos. Por ello, ante este escenario la ciudadanía y la opinión pública pueden en algún momento experimentar un profundo desencanto por la democracia, fenómeno que ha empezado a expresarse en América Latina y cuyos índices no dejan de causar preocupación. Ahora bien, es cierto que un mayor dinamismo político no tiene que conducir necesariamente al autoritarismo; si las estructuras y organizaciones del sistema son capaces de procesar el conflicto dentro de los cauces institucionales, la gobernabilidad se fortalecerá y la democracia avanzará. En América Latina el riesgo está fundamentalmente en la fragilidad de las estructuras políticas y en su capacidad para encauzar los conflictos; si a eso se añade el escepticismo y la impaciencia ciudadana, la posibilidad de que sur-

jan movimientos extremistas y que la ciudadanía abandone sus compromisos democráticos, inclinándose por soluciones autoritarias, se puede incrementar considerablemente.

Si se adopta una perspectiva realista y se considera la historia de América Latina desde una perspectiva general, puede decirse que la modernización ha sido una experiencia de exclusión y fragmentación social.<sup>38</sup> Las sociedades latinoamericanas no han logrado conjuntar su empeño por la modernidad con una nueva experiencia de unidad y comunidad. Para grandes sectores de la sociedad las políticas neoliberales han hecho de la exclusión una condición permanente. En ese contexto, el renacimiento de la democracia constituye un signo de la fuerza valorativa que las sociedades latinoamericanas le atribuyen a la modernización misma y a la búsqueda de un modelo democrático que no se sustente en la fragmentación y la exclusión. Por ello es posible ser optimistas, al mismo tiempo que se reconoce la necesidad de fortalecer la confianza y el compromiso con los valores democráticos. Después del fracaso de las dictaduras militares y el autoritarismo, la democracia ofrece una nueva forma para alcanzar la integración social y la identidad colectiva, pero el camino es arduo y exigente.

En las encuestas aplicadas en la región sobre cultura política, las tendencias que se deducen a partir del cruce de distintas variables –edad, educación, ingreso y ocupación– son positivas e indican la emergencia y el avance de los valores modernos. Sin embargo, también hay que destacar un proceso de diversificación y heterogeneidad muy complejo, que incluye la complementariedad entre los códigos tradicionales y los modernos, que indica la necesidad de considerar el caso de América Latina como un modelo combinado, como una familia de modelos que se basa más en una red de consensos que en un acuerdo. En general, es notable el fortalecimiento de las convicciones sobre la representación electiva, la participación electoral, el respeto del estado de derecho y los derechos humanos. El concepto de democracia está asociado fuertemente con los conceptos de justicia, libertad e igualdad. Se registra también una clara tendencia al fortalecimiento de los valores materialistas, del cálculo de los costos y beneficios individuales y de la eficiencia. Hay un amplio rechazo a los comportamientos que se oponen a la igualdad ante la ley y la democracia, lo mismo que un claro fortalecimiento de los valores asociados a la tolerancia y el respeto a la diferencia, a los derechos humanos y a las garantías individuales. Con todo y estas perspectivas optimistas, los datos de una encuesta realizada en 1995, que incluyó a ocho países de la región y se consideró como representativa del 80 por ciento de la población urbana de la región, demuestran que falta mucho todavía para la consolidación de una cultura

<sup>38</sup> N. Lechner. "Modernización y modernidad: la búsqueda de la ciudadanía", en Zapata, F. (ed.). *Modernización económica, democracia política y democracia social...*, *ibid.*, pp. 63-75.

cívica propiamente democrática.<sup>39</sup> En cuanto a las expectativas de mejoramiento económico, sólo una de cada cuatro personas pensaba que la situación mejoraría, mientras 28 por ciento suponía que empeoraría y 32 por ciento consideraba que todo seguiría igual. Sólo 15 por ciento pensaba que los problemas se estaban resolviendo, mientras 69 por ciento creía que éstos sólo podían resolverse en el largo plazo. La percepción de que en los últimos años la pobreza ha aumentado es común al 74 por ciento de la población. Sólo 9 por ciento de los participantes afirmó que en sus países la distribución de la riqueza era justa. En Brasil, México y Paraguay, por ejemplo, más del 75 por ciento de la población la consideraba muy injusta.

El punto relevante es cómo se refleja esa visión pesimista de la economía en la evaluación de la democracia. En términos generales 58 por ciento de los participantes apoyó la democracia como forma preferible de gobierno. Sin embargo, en Brasil y México los niveles fueron los más bajos de la región: 41 y 49 por ciento, respectivamente. El gobierno autoritario obtuvo la simpatía del 17 por ciento, en general, sin embargo, en Perú, Brasil, Venezuela y Paraguay ese apoyo fue de más del 20 por ciento. El 57 por ciento de la población encuestada no estaba satisfecha con la forma en que la democracia funcionaba en su país; en este caso destaca México, donde más del 70 por ciento estaba inconforme, y Brasil, donde el 65 por ciento no estaba satisfecha. Del total, sólo 50 por ciento pensaba que la democracia podía resolver los problemas y 40 por ciento opinó lo contrario; así, la opinión sobre la eficiencia de la democracia estuvo dividida. En Paraguay, Perú, Chile, Brasil, México y Venezuela, más del 45 por ciento de la población pensaba que la democracia no estaba resolviendo los problemas. Una mayoría de 57 por ciento suponía que las elecciones y el voto podían cambiar las cosas, pero en Brasil, México, Chile y Venezuela, más de 40 por ciento no creía en el poder del voto. En lo que se refiere a la confianza en las instituciones, la iglesia, el gobierno y las fuerzas armadas ocupaban los primeros lugares, con 74, 52 y 51 por ciento, respectivamente, mientras que los partidos políticos se localizaban en el último lugar, con tan sólo 26 por ciento; la policía y el sistema judicial apenas lograron 39 y 36 por ciento, respectivamente, y el Congreso sólo 36 por ciento. Por último, sobresale el hecho de que 59 por ciento de los encuestados pensaba que la mano dura en el gobierno no era mala, mientras 33 por ciento consideraba que no era necesaria; el contraste aquí fue grande, pues mientras en Perú y Venezuela 80 por ciento aceptaba de buen agrado el autoritarismo, en México, Uruguay y Argentina esta aceptación no rebasaba 45 por ciento.<sup>40</sup>

<sup>39</sup> M. Lagos. "Economía y democracia en América Latina: actitudes", *Esta País*, núm. 70, México, enero de 1997, pp. 2-9.

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 8.

El *Informe sobre la democracia en América Latina, 2004*, del PNUD, citado anteriormente, arroja datos importantes y, en un esfuerzo de interpretación general, procura situar el debate en un horizonte más amplio.<sup>41</sup> En términos empíricos, sus datos se basan en una encuesta aplicada en 18 países, con la participación de casi 19 mil ciudadanos, y en 231 entrevistas a profundidad aplicadas a líderes sociales y políticos; el esfuerzo metodológico fue más allá, en el sentido de que se construyeron índices agregados y complejos, procurando dilucidar las ambigüedades y las tendencias que arrojaban los datos simples, además de que se hizo una referencia sistemática a los estudios previos sobre la misma materia. El informe parte del reconocimiento de los grandes avances logrados: hace 25 años, de los 18 países considerados sólo tres eran democráticos; hoy, todos los son. En términos electorales, prácticamente todos los países de la región cumplen con los requisitos básicos. La evolución del Índice de Democracia Electoral (IDE) en la región ha sido positiva y consistente: de 0.28 en 1977, pasó a 0.93 en 2002. A pesar de una serie de tropiezos –que van de la clausura del Congreso por parte de Alberto Fujimori, en Perú, en 1992, al intento de golpe de Estado en Venezuela, en 2002, y al derrocamiento de Aristide, en Haití, en 2004–, puede asegurarse que el derecho al voto y las elecciones libres se han venido ampliando y consolidando en toda la región. No obstante, tanto en las encuestas y las entrevistas como en los datos socioeconómicos, se comprueba el grave déficit social que obstaculiza el avance democrático. En ese sentido, el axioma central del estudio consiste en definir la democracia como una forma de organización social que va más allá del sistema electoral. Para consolidar verdaderamente la democracia es indispensable lograr las condiciones para desarrollar una ciudadanía integral. En América Latina se ha logrado un buen índice de participación ciudadana en lo político, pero el déficit en términos de una ciudadanía civil y social es muy grande.

La ciudadanía civil se refiere a la vigencia del estado de derecho, la igualdad ante la ley y el respeto de las libertades básicas del individuo, a la operación de un sistema efectivo de procuración de justicia. La ciudadanía social se refiere a la existencia de un mínimo de bienestar social para todos los ciudadanos que garantice la universalidad del concepto de ciudadanía. En ambos rubros las sociedades latinoamericanas enfrentan condiciones muy deficientes. La discriminación y la exclusión afectan a amplios sectores de la población y las tendencias del modelo de desarrollo actual no parecen ir en el sentido de superarlas. Según datos de 2003, el 43.9 por ciento de la población latinoamericana vive bajo la línea de pobreza y cerca del 20 por ciento está en la indigencia. Es decir, 225 millones de personas que no tienen las condiciones mínimas de ciudadanía, que no disponen de oportunidades para integrarse y participar. Aunque en térmi-

<sup>41</sup> PNUD. *Informe sobre la Democracia en América Latina, 2004...*, op. cit.

nos relativos durante la última década la pobreza disminuyó en 11 de los 18 países de la región, en 7 de ellos sigue afectando a más del 50 por ciento de la población y en 15 de éstos a más del 25 por ciento. En materia de distribución del ingreso América Latina es hoy la región con mayor desigualdad en el mundo. En el curso de la década pasada el coeficiente empeoró considerablemente, situando a la región en la categoría de "desigualdad extrema". Según datos de 1999, el 10 por ciento más rico de la población tiene casi 30 veces el ingreso del 10 por ciento más pobre. El 20 por ciento más rico recibe 55 por ciento del ingreso nacional, mientras el 20 por ciento más pobre recibe sólo 4.8 por ciento de ese ingreso. En general, se han dado avances en materia de nutrición, salud, educación, mortalidad infantil y promedio de vida, pero las cifras de desigualdad y desempleo marcan una tendencia negativa en la evolución reciente.<sup>42</sup>

Encuestados, especialistas y líderes coinciden en identificar este enorme déficit social como el mayor obstáculo para el avance de la democracia. El punto de tensión fundamental de la actitud de los latinoamericanos ante la democracia se presenta ante la disyuntiva entre democracia y desarrollo, entre la democracia y la solución de los problemas socioeconómicos. En el año 2002, el 57 por ciento de la población decía preferir la democracia; sin embargo, casi la mitad de ellos estaría dispuesta a apoyar un régimen autoritario si solucionara los problemas económicos. Interpretando las inconsistencias y ambigüedades se llega a una apreciación ponderada en la que 43 por ciento de la población tiene una orientación democrática clara, mientras 30 por ciento es ambivalente y 26.5 por ciento tiene una orientación no democrática. Destaca el hecho de que 54.7 por ciento de la población está dispuesta a apoyar un régimen autoritario si resolviera el problema económico. Es también importante hacer notar que los factores asociados al sector de los no democráticos son cinco: bajo nivel educativo, baja movilidad social respecto de sus padres, bajas expectativas para sus hijos, desconfianza respecto de las instituciones políticas y experiencia de socialización autoritaria.<sup>43</sup>

En términos de los desafíos que la consolidación de la democracia enfrentará en los años por venir, el informe del PNUD destaca cuatro temas que coinciden con las hipótesis que han orientado este trabajo y que fueron formuladas en la introducción. En primer lugar, las democracias latinoamericanas requieren de una revaloración de la vida política y del fortalecimiento de la participación ciudadana en general. El mayor déficit en este terreno es la ciudadanía social, es decir, la presencia de grandes sectores de la población que carecen de niveles mínimos de bienestar que les permitan incorporarse activamente a la vida política. Además, en el ámbito de la ciudadanía civil, se presentan ca-

<sup>42</sup> *Ibid.*, pp. 28-31 y 49-66.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 60.

rencias graves en materia de discriminación y vigencia del estado de derecho. La igualdad ante la ley y el respeto de los derechos humanos de los ciudadanos, las garantías en materia de seguridad pública y procuración de justicia, el derecho a la información y la transparencia de la gestión gubernamental, todos son elementos básicos para la configuración de una ciudadanía civil propiamente democrática y en todos ellos las sociedades latinoamericana padecen rezagos importantes. Si bien los índices de participación electoral e intervención en la vida pública son altos, existe un profundo desprestigio de las instituciones y actividades políticas, de tal modo que el grado de confianza en los partidos políticos y el poder legislativo es extraordinariamente bajo. Por ello es fundamental renovar las instituciones políticas, superando la burocratización y la corrupción de los partidos políticos, para alentar el desarrollo de los valores democráticos de una ciudadanía más participativa.<sup>44</sup>

En segundo lugar, la reforma del Estado es quizá el desafío central. Lograr un Estado fuerte y eficaz, con autonomía real ante los poderes fácticos dominantes y con capacidad para impulsar un modelo de desarrollo económico y social factible, con una administración pública eficiente y transparente, es probablemente el reto más difícil. El debilitamiento del Estado que ha resultado de la aplicación doctrinaria de las ideas neoliberales puede conducir a las sociedades latinoamericanas por el camino de la inestabilidad y el autoritarismo. Si bien ha sido saludable dismantelar el Estado propietario y fiscalizar de manera más rigurosa al sector público de la economía, un Estado sin capacidad para aplicar el mandato electoral, sin autonomía frente a los poderes fácticos, tanto internos como externos, sin posibilidad de impulsar la democracia y la participación ciudadana, sin capacidad para regular el modelo de desarrollo económico y social que los países latinoamericanos requieren, sería un Estado débil e incapaz que no podrá responder a las exigencias de la transición democrática.

Por último, un reto que está directamente relacionado con los anteriores se refiere a la posibilidad de diseñar e impulsar un modelo de desarrollo económico que sea viable de acuerdo con las condiciones sociales de la región. Los índices de desigualdad que hoy prevalecen son insostenibles y acabarán desgastando las condiciones de la democracia. Sin afectar sustancialmente los principios de una economía basada en el libre mercado y la globalización, es fundamental poner en operación políticas que permitan superar la exclusión social y ofrezcan alternativas a aquellos sectores de la población que permanecen al margen de todo progreso y bienestar. Superar la pobreza y prevenir la desigualdad extrema son condiciones necesarias de una sociedad verdaderamente democrática. Si el Estado y la sociedad civil no logran establecer mecanismos regulatorios que fortalezcan la soberanía nacional y la autonomía ante los intereses dominantes,

<sup>44</sup> *Ibid.*, p. 38.

las posibilidades para lograr un modelo de desarrollo viable y consolidar la democracia se reducirán de manera significativa. Contra el fatalismo de la globalización y el poder irrestricto de los sectores económicamente dominantes, las posibilidades de la democracia en América Latina dependen en buena medida de la consolidación de un Estado para la democracia, que pueda impulsar un proyecto económico y social viable para la región.<sup>45</sup>

En América Latina tradición y modernidad no son polos incompatibles. Ante una sociedad heterogénea en la que no existen pautas culturales uniformes, las tendencias modernas y las inercias tradicionales parecen combinarse más que repelerse. Los elementos culturales tradicionales demuestran un alto grado de adaptabilidad y supervivencia, mientras que las actitudes y valores modernos se asumen de manera parcial y diferenciada. Subsisten formas de religiosidad popular muy fuertes y extendidas, así como divisiones étnicas considerables. El nacionalismo tiene aún rasgos defensivos y los índices de credibilidad y confianza en la política son notablemente bajos. Esto incide negativamente en las actitudes relacionadas con la legitimidad del gobierno y la legalidad de los procesos electorales. Se revela una combinación de códigos plural y variable. En un orden social en el que la comunidad subsiste como sustrato primario, en el que el Estado sigue teniendo preeminencia y en donde la lógica del mercado y la democracia apenas emergen, no es posible identificar un modelo único de coordinación social. Ha evolucionado favorablemente la valoración de la democracia, del estado de derecho, de la igualdad y la justicia; asimismo, la emergencia de los valores materialistas y la lógica del beneficio individual se ha fortalecido. Sin embargo, persiste una visión económica contraria a la privatización de la economía y la reducción del Estado. No existe una identificación adecuada del poder legislativo. La figura presidencial sigue teniendo un peso desproporcionado. Por ello, el juicio aprobatorio sobre las políticas económicas se basa más en el peso del presidencialismo que en una apreciación adecuada de las políticas públicas asociadas a la reforma económica. No hay consistencia ideológica en la valoración de la gestión gubernamental. No obstante, en términos de valores y actitudes, las sociedades latinoamericanas son cada día más abiertas y tolerantes, y los ciudadanos tienen una visión más participativa y crítica.

En la tarea de comprender las particularidades de la modernización de los países periféricos, es necesario destacar la temática referida al papel de las ideologías y las elites gobernantes. Por medio de un proceso de "imitación",<sup>46</sup> muy característico de la subordinación cultural, las elites políticas de los países periféricos implantan ideologías que poco o nada tienen que ver con su reali-

<sup>45</sup> *Ibid.*, pp. 75-76.

<sup>46</sup> S. Ramos. *El perfil del hombre y la cultura en México*, Espasa Calpe, México, 1965, pp. 21-25.

dad inmediata. En ese sentido, una doctrina política que en Europa y Estados Unidos constituye la expresión de un largo y complejo proceso social, en América Latina se convierte en una aspiración, un programa político, en el instrumento de los proyectos de las élites. Se introduce así la duplicidad entre el marco jurídico y la realidad, haciendo que ambos sean inconsistentes, generando una profunda distorsión en las concepciones y las prácticas de la política. Este uso instrumental de las ideologías es uno de los rasgos distintivos de los procesos de modernización tardíos.

Refiriéndose a la importación de las doctrinas liberales en América Latina al término de las guerras de independencia, Octavio Paz expresó con claridad el fenómeno que se produjo:

Cada una de las nuevas naciones tuvo, al otro día de la Independencia, una constitución más o menos (casi siempre menos que más) liberal y democrática. En Europa y en los Estados Unidos esas leyes correspondían a una realidad histórica: eran expresión del ascenso de la burguesía, la consecuencia de la revolución industrial y de la destrucción del antiguo régimen. En Hispanoamérica sólo servían para vestir a la moderna las supervivencias del sistema colonial. La ideología liberal y democrática, lejos de expresar nuestra situación histórica concreta, la ocultaba. La mentira política se instaló en nuestros pueblos casi constitucionalmente. El daño moral ha sido incalculable y alcanza a zonas muy profundas de nuestro ser. Nos movemos en la mentira con naturalidad.<sup>47</sup>

Esos mecanismos seculares sobreviven y se reproducen. El autoritarismo constituye todavía la médula de la cultura política latinoamericana; la duplicidad entre la ley y la realidad es consuetudinaria, la reproducción del clientelismo y el ejercicio patrimonial del poder son todavía hechos regulares. Las ideologías siguen operando más como instrumentos del cambio que como expresión de las relaciones sociales, distorsionando el debate político y ofreciendo un campo propicio para el despliegue del autoritarismo. De manera muy notable, la aplicación dogmática de doctrinas económicas y políticas en boga sigue siendo una tendencia dominante y un fenómeno que afecta negativamente las posibilidades de desarrollo del país. La experiencia del neoliberalismo es aleccionadora. En Europa estas políticas obedecieron a un proceso de integración regional y a la crisis del Estado de bienestar; su aplicación tuvo una orientación pragmática y sectorial, obedeciendo a la negociación y a los intereses de los grupos sociales afectados. Por el contrario, en nuestros países éstas políticas se aplicaron de manera generalizada e inflexible, tomando ventaja de es-

<sup>47</sup> O. Paz. *El laberinto de la soledad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1977, pp. 110-111, col. Popular (núm. 107).

estructuras y procedimientos autoritarios, sin el contrapeso de la crítica democrática y sin considerar las condiciones sociales específicas de cada país y la región, favoreciendo los intereses transnacionales.

Parece que en la actualidad están dadas las condiciones para superar ese fenómeno de duplicidad y falsificación. La crisis de los grandes sistemas ideológicos ha abierto un espacio extraordinario para la participación democrática. Las teorías vanguardistas y revolucionarias han caducado y dejado de ser un riesgo constante para la polarización de los conflictos y la inestabilidad. Hoy el riesgo de la violencia proviene más de los conflictos étnicos, religiosos y culturales. Los modelos heterodoxos del populismo y el desarrollismo se han agotado, con todo y su fuerte carga autoritaria y estatista contraria a los valores liberales y democráticos. Por otra parte, el contexto internacional es favorable. Las sociedades nacionales han entrado en un proceso de integración regional y mundial. Esta globalización no es sólo comercial y económica, tiene componentes básicos en materia de comunicación e información. En esas condiciones, todos los países están expuestos al escrutinio público internacional. La presencia de los organismos multinacionales y su compromiso con la defensa de los derechos humanos y la paz se han incrementado considerablemente y constituyen elementos efectivos para contener los conflictos regionales y fortalecer la cultura democrática. El proceso de integración mundial también ha tenido un efecto positivo al incrementar la experiencia de la diversidad y el pluralismo. En el caso de América Latina, en los últimos 25 años se ha producido un amplio movimiento por la reconstrucción y revalorización de las tradiciones liberales y democráticas. Los gobiernos, los partidos políticos, las organizaciones de la sociedad civil y la opinión pública han colocado el debate sobre la participación en su agenda. El debate ideológico polarizado ha perdido terreno y se impone una dinámica más operativa y pragmática en la tarea de lograr la estabilidad y la consistencia del sistema político.

A pesar de las condiciones económicas y sociales adversas, se ha abierto una oportunidad histórica para América Latina. La participación y la legitimidad democráticas ofrecen la posibilidad de construir un modelo de desarrollo dinámico y socialmente viable, en el que las instituciones políticas y la sociedad civil contribuyan sustancialmente a establecer un amplio consenso nacional, una nueva experiencia de modernidad y comunidad basada en un desarrollo no excluyente. Los retos técnicos y políticos de esta empresa, tanto en el ámbito internacional como en el interno, no son pocos. La tentación autoritaria está siempre presente para desatar ese fatal movimiento pendular que ha caracterizado la historia del subcontinente. Resistir las falsas promesas del autoritarismo y consolidar las instituciones democráticas son determinaciones básicas que reclaman el compromiso de las elites políticas y de toda la sociedad. Como se ha procurado mostrar aquí, el fortalecimiento de la cultura cívica

ca y la participación activa de las organizaciones sociales y la ciudadanía son elementos estratégicos en este periodo de transiciones incompletas. Si no se transforman con más profundidad los patrones de participación, pudiera darse el caso de sistemas institucionales vacíos, de una democracia de partidos y elecciones sin ciudadanos.<sup>48</sup> Para ello es fundamental que las elites políticas se alejen del estilo tecnocrático-autoritario y pierdan el temor ante la participación ciudadana. Es necesario construir un sistema político que permita y aliente la participación de individuos y grupos, y la formación de nuevos movimientos sociales autónomos empeñados en la defensa de sus intereses y condiciones de vida. La eficacia del sistema político, su capacidad para canalizar los conflictos dentro del marco institucional sólo puede consolidarse si se asume plenamente el principio democrático y se actúa con flexibilidad y pragmatismo.

Por otra parte, en el desarrollo de la sociedad civil es fundamental considerar el fenómeno de los medios de comunicación masiva. Establecer un marco jurídico que norme la responsabilidad social de éstos es de la mayor importancia. La libertad de expresión y el derecho a la información se complementan. La primera es prácticamente incondicional, mientras que el segundo supone, además de la transparencia de la gestión pública, la garantía de una presentación objetiva y neutral de la información por parte de los medios. Ambas son condiciones básicas para impulsar una ciudadanía participativa y una cultura democrática. En ese terreno la educación tiene también un papel central en la formación de valores y actitudes, en el establecimiento de los vínculos primarios de cohesión e identidad social y en la capacitación de recursos humanos para el trabajo. América Latina está en posibilidad de encontrar y reivindicar libremente su propia identidad política. Para ello es indispensable actuar con independencia e imaginación, con capacidad técnica y determinación, de tal modo que sea posible conciliar, como aquí se ha sugerido, el imperativo del respeto de las libertades individuales con la defensa de los derechos sociales y colectivos. Es en este espacio de conciliación que se requieren arreglos organizativos e institucionales para permitir que el desarrollo basado en el libre mercado no se convierta en un proceso excluyente. Para ello se necesita la intervención de un Estado autónomo y eficaz, con capacidad para actuar en representación del interés general, con la legitimidad y la transparencia que le otorga la participación democrática, y con la fuerza legal y política para implantar políticas redistributivas. Como se ha visto, las políticas económicas y las estructuras organizativas pueden ser diversas, según las condiciones históricas de cada país o región. A partir de una estructura fundamentalmente liberal y republicana, pueden combinarse desde los elementos tradicionales hasta las más sofisticadas formas de representación de grupos de interés. Todos los

<sup>48</sup> A. Przeworski. *Democracia sustentable...*, *op. cit.*, pp. 119-123.

recursos deben considerarse: una cultura política moderna que, sin embargo, no deseche los valores de solidaridad comunitarios y familiares; un presidencialismo fuerte, pero acotado por la independencia de los otros poderes; un sistema de partidos menos burocráticos y socialmente activos; un sistema electoral bien regulado y confiable; un orden asociativo que comprenda desde las grandes corporaciones gremiales hasta los grupos de interés más particulares, y que opere de manera competitiva y transparente bajo el arbitraje estatal y la vigilancia ciudadana. América Latina deberá enfrentar el reto de inventar su propio camino sobre la base de su mejor tradición democrática liberal y la asimilación de los mejores elementos de su capital social.

El reclamo democrático de las sociedades de América Latina se ha generalizado. Por ello es necesario prever la posibilidad de que las expectativas sean demasiado grandes. La democracia no puede asumirse como una fórmula simple cuya aplicación puede resolver todos los problemas. Por el contrario, como aquí se ha enfatizado, la democracia es un modelo abierto y complejo que reclama condiciones y un esfuerzo constante. No es la mejor de las formas de gobierno, pero es la mejor posible. Establecer una forma de democracia eficiente y estable no es una tarea fácil, particularmente en las condiciones de los países latinoamericanos. En términos conceptuales, el desafío puede plantearse como la integración de una democracia sin adjetivos —que garantice incondicionalmente las libertades y derechos de todos los individuos y los procedimientos para legitimar el poder político— con una democracia de múltiples adjetivos, que asegure los derechos colectivos de diversos grupos y movimientos sociales, que garantice el derecho al trabajo, a la seguridad social y a la educación para toda la población. La democracia latinoamericana se consolidará si logra generar un amplio consenso social en apoyo de un modelo de desarrollo más equitativo y justo, abierto al libre mercado y la competencia, que al mismo tiempo garantice una modernidad incluyente y participativa. La democracia en América Latina es un proyecto en curso que deberá reivindicar y hacer efectivos los principios y las instituciones de la tradición liberal, pero que, al mismo tiempo, deberá empeñarse en la búsqueda de caminos inéditos que respondan a las condiciones de la región y se orienten a la configuración de una alternativa propia, de una sociedad auténticamente moderna basada en el consenso y la equidad.

## BIBLIOGRAFÍA

AI CAMP, R.

(1977) *La democracia en América Latina*, Siglo XXI Editores, México, 1977, traducción de Nuria Parés.

ABUGATTAS, L.A.

(1987) "Populism and After: The Peruvian Experience", en J.M. Malloy y M.A. Seligson (eds.). *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

ALEXANDER, J.C.

(1977) "Retorno a la democracia: la solidaridad universalista y el mundo", en Zapata, F. (ed.). *Modernización económica, democracia política y democracia social*, El Colegio de México, México.

(2000) *Sociología cultural*, Anthropos-Flacso, Barcelona, traducción de C. Sánchez Capdequí.

ALLARDT, E. (ed.)

(1964) *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Westermark Society, Helsinki.

ALLARDT E. y S. ROKKAN (eds.)

(1970) *Mass Politics*, Free Press, Nueva York.

ALMOND, G.A.

(1999) *Una disciplina segmentada*, Fondo de Cultura Económica, México, traducción de H. Levesque Dior.

ALMOND, G.A. y J.S. COLEMAN (eds.)

(1960) *The Politics of the Developing Areas*, Princeton University Press, Princeton N.J.

ALMOND, G.A. y S. VERBA

(1963) *The Civic Culture*, Princeton University Press, Princeton N. J.

ALMOND, G.A. y S. VERBA (eds.)

(1989) *The Civic Culture Revisited*, Sage Publications, Newbury Park, Cal.

- ALONSO, J., A. AZIZ, y J. TAMAYO (comps.)  
 (1964) *El nuevo Estado mexicano*, 4 vols, Nueva Imagen, México.
- ANGUIANO, A.  
 (1978) *El Estado y la política obrera del Cardenismo*, Era, México.
- ARICÓ, J.  
 (1995) "Marxismo latinoamericano", en N. Bobbio *et al. Diccionario de política*, vol. 2, Siglo XXI Editores, México.
- ARISMENDI, R.  
 (1976) *Lenin, la revolución y América Latina*, colección Teoría y Praxis, Grijalbo, México.
- ARISTÓTELES  
 (1962) *La política*, Espasa Calpe, Madrid, 9ª ed, traducción de P. de Azcárate.
- BAMBIRRA, V.  
 (1975) *El capitalismo dependiente latinoamericano*, Siglo XXI Editores, México.
- BANCO MUNDIAL  
 (1997) *Informe sobre el desarrollo mundial: el Estado en un mundo en transformación*, Banco Mundial, Washington, DC.  
 (2001) *Financiamiento global para el desarrollo 2001*, Banco Mundial, Washington, DC.
- BARBA, C., J.L. BARROS y J. HURTADO (comps.)  
 (1991) *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, Porrúa-Flacso, México.
- BERLIN, I.  
 (2000) *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Alianza Editorial, Madrid, traducción de J. Bayón y otros.  
 (2000) *El sentido de la realidad*, Taurus, Madrid.  
 (2004) *La traición de la libertad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- BERMAN, M.  
 (1989) *Todo lo sólido se desvanece en el aire*, Siglo XXI Editores, México, traducción de A. Morales Vidal.
- BOBBIO, N.  
 (1977) "Gramsci y la concepción de la sociedad civil", *Gramsci y las ciencias sociales*, traducción de J. Aricó y otros, colección Cuadernos de pasado y presente, México.  
 (1986) *El futuro de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, traducción de J.F. Fernández Santillán.  
 (1989) *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, traducción de J.F. Fernández Santillán.  
 (1989) *Liberalismo y democracia*, Fondo de Cultura Económica, México, traducción de J.F. Fernández Santillán.

BOBBIO, N. *et al.*

(1995) *Diccionario de política*, 2 vols., Siglo XXI Editores, México.

BOBBIO, N. Y M. BOVERO

(1986) *Sociedad y Estado en la filosofía moderna*, Fondo de Cultura Económica, México, traducción de J.F. Fernández Santillán.

BORZUTZKY, S.T.

(1987) "The Pinochet Regime: Crisis and Consolidation", en J.M. Malloy y M.A. Seligson (eds.). *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

BOWEN, R.H.

(1947) *German Theories of the Corporate State*, Whittlesey House, Nueva York.

BRECHON, P.

(1995) "Evoluciones del sistema político francés" en M.A. Carrillo *et al.* (comps.). *Neoliberalismo y transformaciones del Estado contemporáneo*, UAM-Xochimilco, México.

BRUNNER, J.J.

(1992) "América Latina en la encrucijada de la modernidad", colección Educación y Cultura, núm. 22, Flacso, Santiago de Chile.

BRUNNER, J.J.

(1999) "Educación: escenarios de futuro: nuevas tecnologías y sociedad de la información", Documento núm. 16, Programa de Promoción de la Reforma Educativa en América Latina y el Caribe (OPREAL), Santiago de Chile, diciembre.

CALHOUN, C. (ed.)

(1993) *Habermas and the Public Sphere*, MIT Press, Cambridge.

CALVA, J.L.

(2000) *México más allá del neoliberalismo*, Plaza y Janés, México.

CAMP, R.L.

(1969) *The Papal Ideology of Social Reform*, Free Press, Glencoe.

CANSINO, C. (ed.)

(1997) *Gobiernos y partidos en América Latina*, Centro de Estudios de Política Comparada, México.

(2000) *La transición mexicana 1977-2000*, Centro de Estudios sobre Política Comparada, México.

CARDOSO, F.H.

(1977) "The Originality of the Copy: ECLA and the Idea of Development", *Center of Latin America Studies*, Cambridge, Mass.

(1979) "On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America", en Collier, D. (ed.). *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, N.J.

- (2002) "Globalización y América Latina", *Foreign Affairs en español*, vol. 2, núm. 1, primavera.
- CARDOSO, F.H. Y E. FALETTO  
(1969) *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Siglo XXI Editores, México.
- CARR, B.  
(1976) *El movimiento obrero y la política en México*, 2 vols. col. SEP-Setentas, SEP, México.
- CARRILLO FLORES, F. (ed.)  
(2001) *Democracia en déficit*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- CAVAROZZI, M.  
(1989) "Los ciclos políticos en la Argentina desde 1955", en G. O'Donnell, P.C. Schmitter, y I. Whitehead (comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 2, América Latina, Paidós, Buenos Aires.  
(1992) *La política: clave de largo plazo latinoamericano*, Flacso/UNAM, México.  
(1996) "México: pasado y presente de su fórmula política", en M.L. Cook *et al.* *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, Cal y Arena-UNAM, México.  
(2000) "Modelos de desarrollo y participación política en América Latina", en Kliksberg, B. y I. Tomassini. *Capital social y cultura*, Fondo de Cultura Económica-BID, Buenos Aires.
- CEPAL  
(2000) *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.  
(2000) *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.  
(2001) *Panorama social de América Latina 2000-2001*, Santiago de Chile.
- CERVANTES, M.  
(1977) "Comunismo pasional y armonía", tesis de licenciatura, UNAM-FFL, México.
- COLLIER, D. (ed.)  
(1979) *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, N.J.
- COLLIER, D. Y S. LEVITSKY  
(1977) "Democracy With Adjectives", *World Politics*, núm. 49, abril.
- COOK, M., K. J. MIDDLEBROOK y J. MOLINAR (eds.)  
(1996) *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, Cal y Arena, México.
- COTLER, J.  
(1989) "Las intervenciones militares y la transferencia de poderes a los civiles en Perú", en G. O'Donnell *et al.* (comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 2, América Latina, Paidós, Buenos Aires.

- CÓRDOVA, A.  
(1972) *La formación del poder político en México*, Era, México.
- DAHL, R.  
(1993) *La poliarquía*, traducción de J. Moreno San Martín, Rei, México.  
(1999) *La democracia*, Taurus, Madrid, traducción de F. Vallespín.
- DAHRENDORF, R.  
(1993) *El nuevo liberalismo*, traducción de J.M. Tortosa, Red Editorial Iberoamericana, México.
- DE SIERRA, G.  
(1977) "Introducción al estudio de las condiciones de ascenso de las dictaduras: el caso uruguayo", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio, UNAM-IIS, México.
- DI TELLA, T.  
(1969) "Populismo y reforma en América Latina", en Veliz, C. (comp.), *Obstáculos para la transformación de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.
- DIAMOND, L. (ed.)  
(1993) *Political Culture and Democracy in Developing Countries*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Col.
- DIAMOND, L. y M.F. PLATTNER (comps.)  
(1996) *El resurgimiento global de la democracia*, traducción de I. Vericat, UNAM-IIS, México.
- DILLON SOARES, G.A.  
(1997) "Democracia electoral, Estado desigual y democracia social", en Zapata, F. (ed.). *Modernización económica, democracia política y democracia social*, El Colegio de México, México.
- DUNCAN BARETTA, S.R. y J. MARKOFF.  
(1987) "Brazil's Apertura: a Transition from What to What?", en J.M. Malloy y M.A. Seligson (eds.). *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- EISENSTADT, S. N.  
(1968) *Modernización: movimientos de protesta y cambio social*, traducción de Carlos Gallo, Amorrortu, Buenos Aires.
- ELBOW, M.H.  
(1966) *French Corporative Theory, 1780-1948*, Octagon, Nueva York.
- ELIZONDO, C. y L. MAIRA (eds.)  
(2000) *Chile-México dos transiciones frente a frente*, Grijalbo-CIDE, México.  
Fernández Santillán, J.  
(1994) *Filosofía política de la democracia*, Fontamara, México.

EMERI, C.

(1995) "El sistema de partidos políticos en Francia", en M.A. Carrillo y otros (comps.). *Neoliberalismo y transformaciones del Estado contemporáneo*, UAM-Xochimilco, México.

FORNET-BETANCOURT, R.

(2001) *Transformación del marxismo: historia del marxismo en América Latina*, Plaza y Valdés-UANL, México.

FRANCO, R. (coord.)

(2001) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Siglo XXI Editores-CEPAL, México.

FUKUYAMA, F.

(1995) "El futuro de la democracia", *Este País*, núm. 56, traducción de I. Vericat, México.

(1996) *Confianza*, traducción de D. Pläking de Salcedo, Atlántida, Madrid.

FURTADO, C.

(1962) *Formación económica del Brasil*, Fondo de Cultura Económica, México.

GARRETÓN, M.A.

(1977) "Political Parties and Redemocratization in Latin America", ECDPM, Working paper, núm. 34, Maastricht.

(1978) "De la seguridad nacional a la nueva institucionalidad", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, octubre-diciembre, UNAM-IIS, México.

(1989) "La evolución política del régimen militar chileno y los problemas de la transición a la democracia", en G. O'Donnell, P.C. Schmitter, y L. Whitehead (comps. *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 2, América Latina, Paidós, Buenos Aires.

(1995) *Hacia una nueva era política*, Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.

GASPAR, G. (comp.).

(s/f) *La militarización del Estado latinoamericano*, UAM-Iztapalapa, México.

GERMANI, G.

(1963) *Política y sociedad en época de transición*, Paidós, Buenos Aires.

(1963) *Sociología de la modernización*, Paidós, Buenos Aires.

(1981) "Industrialization and Modernization", *Encyclopaedia Britannica*, Macropaedia, vol. 9, Chicago, Estados Unidos.

GERSCHENKRON, A.

(1962) *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.

GILLESPIE, CH.G.

(1989) "La transición uruguaya desde el gobierno tecnocrático militar colegiado", en G. O'Donnell et al. (comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 2, América Latina, Paidós, Buenos Aires.

GILLY, A.

(1971) *La revolución interrumpida*, El Caballito, México.

GONZÁLEZ CASANOVA, P.

(1969) *La democracia en México*, Era, México.

GONZÁLEZ, J. M. y F. QUEZADA (coords.)

(1992) *Teorías de la democracia*, Anthropos-UAM, Barcelona.

GURRIERI, A. (ed.)

(1982) *La obra de Prebisch en la CEPAL*, 2 vols., Fondo de Cultura Económica, México.

GUTIÉRREZ GARZA, F.

(1999) "México: los desafíos de la integración", *Trayectorias*, año 1, núm. 1, México.

HABERMAS, J.

(1988) "La nueva impenetrabilidad", *Ensayos políticos*, Península, Barcelona.

HALE, C.A.

(1991) *La transformación del liberalismo en México a fines del siglo XIX*, traducción de P. Jiménez, Vuelta, México.

HALPERIN DONGHI, T.

(2000) *Historia contemporánea de América Latina*, Alianza Editorial, Madrid.

HAMILTON, N.

(1983) *México: los límites de la autonomía del Estado*, traducción de A.M. Palos, Era, México.

ILAYEK, F.A.

(1977) *Camino de servidumbre*, Alianza Editorial, Madrid, (publicado originalmente en 1944).

HERMET, G.

(1989) *En las fronteras de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.

HOUSE FREEDOM

(1999) *Democracy's Century*, Freedom House, Washington, DC.

HUNTINGTON, S.P.

(1990) *El orden político en las sociedades en cambio*, traducción de F. Mazia, Paidós, Buenos Aires.

(1994) *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, traducción de J. Delgado, Paidós, Buenos Aires.

(1995) "Democracia de largo recorrido", *Este País*, núm. 56, traducción de I. Vericat, México.

HUNTINGTON, S.P. y C.H. MOORE (eds.)

(1970) *Authoritarian Politics in Modern Society*, Basic Books, Nueva York.

INGLEHART, R.

(1985) "The Renaissance of Political Culture", en *American Political Science Review*, vol. 82, núm. 4, Estados Unidos, diciembre.

IONESCU, G. y E. GELLNER (eds.)

(1969) *Populismo*, traducción de L. Wolfson, Amorrortu, Buenos Aires.

JOBERT, B.

(1995) "El cambio neoliberal en Europa: el regreso de lo político", en M.A. Carrillo *et al.* (comps.). *Neoliberalismo y transformaciones del Estado contemporáneo*, UAM-Xochimilco, México.

JOLI, J.

(1976) *Europe Since 1870*, Penguin Books, Reino Unido.

JOWITT, K.

(1993) "El nuevo desorden mundial", en Diamond, L. y M.F. Plattner (comps.). *El resurgimiento global de la democracia*, UNAM-IIS, México.

KANT, I.

(1958) *Filosofía de la historia*, traducción de E. Estiú, Nova, Buenos Aires.

KAPLAN, M.

(1981) *Aspectos del Estado en América Latina*, UNAM, México.

(1984) *Estado y sociedad en América Latina*, Oasis, México.

(1995) "El Estado de derecho latinoamericano", en M.A. Carrillo *et al.* (comps.). *Neoliberalismo y transformaciones del Estado contemporáneo*, UAM-Xochimilco, México.

KAUFMANN, R.R.

(1977) "Mexican and Latinoamerican Authoritarianism", en J.L. Reyna y R.S. Weinert (eds.). *Authoritarianism in Mexico*, ISHI, Philadelphia.

KEANE, J.

(1988) *Democracy and Civil Society*, Verso, Londres.

KLIKSBERG, B. y L. TOMASSINI (eds.)

(2000) *Capital social y cultura*, Fondo de Cultura Económica-BID, Buenos Aires.

KLIKSBERG, B.

(2001) *El nuevo debate sobre el desarrollo y el rol del Estado*, INAP, México.

KROTZ, E. (ed.)

(1993) *La cultura adjetivada*, UAM, México.

LABASTIDA, J. (comp.)

(1986) *Los nuevos procesos sociales y la teoría política contemporánea*, UNAM-Siglo XXI Editores, México.

LACLAU, E.

(1978) *Política e ideología en la teoría marxista*, Siglo XXI Editores, Madrid.

LACLAU, E. y CH. MOUFFE

(1987) *Hegemonía y estrategia socialista*, Siglo XXI Editores, Madrid.

LAGOS, M.

(1997) "Economía y democracia en América Latina: actitudes", *Este País*, núm. 70, México.

LASKI, H.J.

(1981) *El liberalismo europeo*, traducción de V. Miguélez, Fondo de Cultura Económica, México.

LECHNER, N.

(1982) "State and Politics in Latin America", IARU, working paper, mimeo, Maastricht.

(1995) *Los patios interiores de la democracia*, Fondo de Cultura Económica, México.

(1997) "Modernización y modernidad: la búsqueda de ciudadanía", en Zapata, F. (ed.). *Modernización económica, democracia política y democracia social*, El Colegio de México, México.

LECHNER, N. (ed.)

(1981) *Estado y política en América Latina*, Siglo XXI Editores, México.

LERNER, D.

(1958) *The Passing of Traditional Society*, The Free Press, Nueva York.

LEHMBRUCH, G.

(1979) "Liberal Corporatism and Party Government", en Schmitter P.C. y Lehmbruch (eds.). *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Sage, Londres.

LICHTHEIM, G.

(1964) *El marxismo*, traducción de J. Cano Tembleque, Anagrama, Barcelona.

(1970) *Los orígenes del socialismo*, traducción de C. Piera, Anagrama, Barcelona.

LINZ, J.J.

(1964) "An Authoritarian Regime: Spain", en Alard E. y Y. Littunen (eds.). *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Westermarck Society, Helsinki.

(1975) "Totalitarian and Authoritarian Regimes", en Greenstein F.I. y N. Polsby (eds.). *Handbook of Political Science*, vol. 3, Addison-Wesley, Nueva York.

(1979) "Some Notes Toward Comparative Study of Fascism in Sociological Historical Perspective", en W. Laqueur (ed.). *Fascism*, Pelican Books, Londres.

(1996) "Los peligros del presidencialismo", en Diamond, L. y M.F. Plattner (comps.). *El resurgimiento global de la democracia*, UNAM-IIS, México.

LINZ, J.J. Y A. STEPAN

(1978) *The Break-down of Democratic Regimes*, 4 vols. The John Hopkins University Press, Baltimore.

LIPSET, S.M.

(1993) *El hombre político*, traducción de E. Mendelievich y V. Bordoy, Rei, México.

(1996) "Análisis comparativo del orden democrático y el cambio social", traducción de I. Vericat, *Este País*, núm. 67, México.

LIPSET, S.M. y A. SOLARI (eds.)

(1967) *Elites in Latin America*, Free Press, Nueva York.

LOWENTHAL, A.F. y J.S. FITCH (eds.)

(1986) *Armies and Politics in Latin America*, Holmes and Meier, Nueva York.

LÖWY, M. (comp.)

(1982) *El marxismo en América Latina*, traducción de O. Barahona y otros, Era, México.

LÖWY, M. y E. SADER.

(1977) "La militarización del Estado en América Latina", *Cuadernos Políticos*, núm. 13, julio-septiembre, México.

LOZADA, C.

(1999) "Economic Policy Trends in Post-World War II Latin America", *Economic Review*, Fourth Quarter, Federal Reserve Bank of Atlanta, Atlanta.

MAC RAE, D.

(1969) "El populismo como ideología", en Ionescu, G. y E. Gellner (eds.). *Populismo*, Amorrortu, Buenos Aires.

MACPHERSON, C.B.

(1969) *The Real World of Democracy*, Oxford University Press, Reino Unido.

(1973) *Democratic Theory*, Oxford University Press, Reino Unido.

(1977) *The Life and Times of Liberal Democracy*, Oxford University Press, Reino Unido.

MALLOY, J.M. (ed.)

(1977) *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

MALLOY, J.M. y SELIGSON (eds.)

(1987) *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

MARX, K. y F. ENGELS

(1976) *Obras escogidas*, 3 tomos, Progreso, Moscú.

MARTINS, L.

(1989) "La liberalización del gobierno autoritario en Brasil", en G. O'Donnell et al. (comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 2, América Latina, Paidós, Buenos Aires.

MATHIAS, G. y P. SALAMA.

(1986) *El Estado sobredesarrollado*, Era, México.

MEDINA ECHEVARRÍA, J.

(1964) *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*, Solar-Hachette, Buenos Aires.

MERQUIOR, J.G.

(1993) *Liberalismo viejo y nuevo*, traducción de E. Mastrangelo, Fondo de Cultura Económica, México.

MEYER, I.

(1994) *La segunda muerte de la Revolución Mexicana*, Cal y Arena, México.

MIDDLEBROOK, K.J.

(1989) "La liberalización política de un régimen autoritario: el caso de México", en G. O'Donnell *et al.* (comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 2, América Latina, Paidós, Buenos Aires.

MINELLO, N.

(1977) "Uruguay: la consolidación del Estado militar", *Revista Mexicana de Sociología*, año XXXIX, vol. XXXIX, núm. 2, abril-junio, UNAM-IIS, México.

(1977) "La consolidación del Estado militar", *Revista Mexicana de Sociología*, año XXXIX, vol. XXXIX, núm. 2, abril-junio, UNAM-IIS, México.

MODONESI, M.

(2003) *La crisis histórica de la izquierda socialista mexicana*, Juan Pablos-UCM, México.

MOLINAR HORCASITAS, J.

(1993) *El tiempo de la legitimidad*, Cal y Arena, México.

MONTESQUIEU

(1972) *Del espíritu de las leyes*, traducción de M. Blazquez y P. de Vega, Tecnos, Madrid.

MOORE, B.

(1973) *Los orígenes sociales de la dictadura y la democracia*, Península, Barcelona.

MORSE, R.M.

(1982) *El espejo de Próspero*, traducción de S. Mastrangelo, Siglo XXI Editores, México.

(1995) *Resonancias del Nuevo Mundo*, traducción de J. Brash, Vuelta, México.

(1974) "The Heritage of Latin America", en L. Hartz (ed.). *The Founding of New Societies*, University of Massachusetts.

MOUZELIS, M.

(1981) "Una crítica al libro 'Política e Ideología en la teoría marxista' de Ernesto Laclau", *Críticas de la Economía Política*, núms. 20-21, México.

O'CONNOR, J.

(1987) *Crisis de acumulación*, Península, Barcelona.

O'DONNELL, G.

(1981) "Las fuerzas armadas y el Estado autoritario del Cono Sur de América Latina", en Lechner, N. (ed.). *State and Politics in Latin America*, Laru, working paper, Mimeo, Maastricht.

(1979) "Tensions in the Bureaucratic Authoritarian State", en D. Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, N.J.

O'DONNELL, G., P.C. SCHMITTER, y L. WHITEHEAD (comps.)

(1989) *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 2, América Latina, Paidós, Buenos Aires.

OFFE, C.

(1988) *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Alianza Editorial-Conaculta, México.

ÖNIS, Z.

(1995) "Los límites del neoliberalismo", *Este País*, núm. 57, traducción de L. González Varela, México.

ONU

(2000) *Informe sobre desarrollo humano 2000*, ONU, Washington, DC.

PANEBIANCO, A.

(1995) *Modelos de partido*, Alianza Editorial, Madrid.

PANITCH, L.

(1979) "The Development of Corporatism in Liberal Democracies", en P.C. Schmitter y G. Lhembruch. *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Sage, Londres.

PNUD

(2004) *Informe sobre la democracia en América Latina*, en "Ideas y aportes", Nueva York.

PASQUINO, G.

(1999) *La democracia exigente*, trad. R. González, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

PAZ, O.

(1977) *El laberinto de la soledad*, Fondo de Cultura Económica, México.

(1979) *El ogro filantrópico*, Joaquín Mortiz, México.

PEÑALOZA, P.J. y F. ESPINOSA

(2000) "Los desafíos de la prevención del delito en América Latina", *Este País*, núm. 116, México.

PETRAS, J. y S. VIEUX

(1994) "The Transition to Authoritarian Electoral Regimes in Latin America", *Latin American Perspectives*, vol. 21, núm. 4, Estados Unidos.

PICO, J.

(1987) *Teorías sobre el Estado de bienestar*, Siglo XXI Editores, Madrid.

PIKE, F.B. y T. STRITCH (eds.)

(1974) *The New Corporatism: Social-politics Structures in the Iberian World*, University of Notre Dame Press, Notre Dame.

PINTO, A.

(1960) "Estabilidad y desarrollo", *El trimestre económico*, enero-marzo, Fondo de Cultura Económica, México.

PION-BERLIN, D.

(1986) "The Defiant State: Chile in the Post-coup Era", en A.F. Lowenthal y J.S. Fitch (eds.). *Armies and Politics in Latin America*, Holmes and Meiers, Nueva York.

PORTANTIERO, J.C.

(1977) "Economía y política en la crisis argentina 1958-1973", *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, abril-junio, UNAM-IIS, México.

POULANTZAS, N.

(1977) "Las transformaciones actuales del Estado, la crisis política y la crisis del Estado", *El marxismo y la crisis del Estado*, Universidad Autónoma de Puebla, México.

(1979) *Estado, poder y socialismo*, traducción de F. Claudín, Siglo XXI Editores, Madrid.

PREBISCH, R.

(1981) *Capitalismo periférico*, Fondo de Cultura Económica, México.

PRZEWORSKI, A.

(1987) *Capitalism and Social Democracy*, Cambridge University Press, Reino Unido.

(1998) *Democracia sustentable*, traducción de S. Mazzuca, Paidós, Buenos Aires.

PUYANA, J.

(1992) "Los debates macroeconómicos actuales y su impacto en la política económica de América Latina", *América Latina: crítica del neoliberalismo*, CEPNA, México.

PYE, L.W.

(1966) *Aspects of Political Development*, Little, Brown and Co., Boston.

QUESADA, F. Y J.M. GONZÁLEZ (eds.)

(1992) *Teorías de la democracia*, Anthropos, Madrid.

RAMOS, S.

(1965) *El perfil del hombre y la cultura en México*, Espasa Calpe, México.

RODÓ, J.E.

(1997) *Ariel*, Porrúa, México.

RODRÍGUEZ, O.

(1980) *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, Siglo XXI Editores, México.

ROS, J.

(1992) "Teoría y política macroeconómica: debates y desafíos" *América Latina: crítica del neoliberalismo*, CEPNA, México.

ROSENBERG, A.

(1981) "Democracia y socialismo", *Cuadernos de Pasado y Presente*, núm. 86, Siglo XXI Editores, México.

ROSTOW, W.

(1963) *Las etapas del crecimiento económico*, traducción de R. Pimentel, Fondo de Cultura Económica, México.

ROUSSEAU, J.J.

(1972) *El contrato social*, Espasa Calpe, Madrid.

SARTORI, G.

(1987) *La política*, traducción de M. Lara, Fondo de Cultura Económica, México.

(1994) *Teoría de la democracia*, 2 vols., traducción de S. Sánchez González, Alianza Editorial, México.

SCHLESINGER, A.

(1977) "Has Democracy a Future?", en *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 5, México.

SCHMITTER, P.C.

(1973) "The Portugalization of Brazil?", en A. Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil*, Yale University Press, New Haven.

SCHMITTER P.C., G. LEHMBRUCH y W. STREECK (eds.)

(1992) *Neocorporativismo II. Más allá del Estado y el mercado*, traducción de J.J. Utrilla, Alianza Editorial, México.

SCHMITTER P.C. y LEHMBRUCH (eds.)

(1979) *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Sage, Londres.

SCHONFIELD, A.

(1965) *Modern Capitalism*, Oxford University Press, Londres.

SCHUMPEIER J.

(1942) *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper & Row, NY/Londres.

SCOTT, R.E. (ed.)

(1973) *Latin American Modernization Problems*, University of Illinois Press, Chicago.

SERRA, J.

(1979) "Three Mistaken Theses Regarding the Connection between Industrialization and the Authoritarian Regimes", en D. Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, N. J.

SHIELDS, E.

(1962) *Political Development in the New States*, Mouton & Co., Netherlands.

SILVA HERZOG MÁRQUEZ, J.

(1999) *El antiguo régimen y la transición en México*, Planeta, México.

SKIDMORE, T.E.

(1973) "Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937-1971", en A. Stepan (ed.), *Authoritarian Brazil*, Yale University Press, New Haven.

SKIDMORE, T.E. y P.H. SMITH

(1996) *Historia contemporánea de América Latina*, traducción de C. Martínez Gimeno, Crítica, Barcelona.

STANLEY, J. y B.H. STEIN

(1970) *La herencia colonial de América Latina*, traducción de A. Licón, Siglo XXI Editores, México.

STEPAN, A.

(1978) *The State and Society: Peru in Comparative Perspective*, Princeton University Press, N.J.

- STEPAN, A. (ed.)  
(1973) *Authoritarian Brazil*, Yale University Press, New Haven.
- STERNHELL, Z.  
(1979) "Fascist Ideology", en W. Laqueur (ed.). *Fascism*, Pelican Books, Londres, p. 354.
- STEVENS, E.P.  
(1987) "Mexico's PRI: the Institucionalization of Corporatism?", en J.M. Malloy (ed.). *Authoritarianism and Corporatims in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- STUART, MILL, J.  
(1970) *Sobre la libertad*, Alianza Editorial, Madrid.  
(1992) *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, Gernika, México.
- SUNKEL, O.  
(1968) "Política nacional de desarrollo y dependencia externa", *Comercio Exterior*, marzo-abril, México.
- SUNKEL O. y P. PAZ  
(1970) *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del subdesarrollo*, Siglo XXI Editores, México.
- THERBORN, G.  
(1980) "Dominación de capital y aparición de la democracia", *Cuadernos Políticos*, núm. 23, enero-marzo, Era, México.
- TOCQUEVILLE, A.  
(1998) *La democracia en América*, 2 vols., traducción de D. Sánchez de Aleu, Alianza Editorial, Madrid.
- TORRES RIVAS, E. (ed.)  
(1990) *Política: teoría y métodos*, EDUCA-Flacso, Costa Rica.
- TOURAINÉ, A.  
(1995) *¿Qué es la democracia?*, traducción de H. Pons, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.  
(1999) *¿Cómo salir del liberalismo?*, traducción de J. Palacio Tauste, Paidós, México.  
(2000) *Igualdad y diversidad*, traducción de R. González, Fondo de Cultura Económica, México.
- TRANSPARENCIA INTERNACIONAL  
(2000) "Índice de percepción de la corrupción, 1999", *Este País*, núm. 104, México, abril.
- TROELTSCH, E.  
(1983) *El protestantismo y el mundo moderno*, Fondo de Cultura Económica, México.

VACS, A.C.

(1987) "Authoritarian Breakdown and Redemocratization in Argentina", en J.M. Malloy y M.A. Seligson (eds.). *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

VARELA PETITO, G.

(1991) "Uruguay, en la segunda etapa de la transición a la democracia", en C. Barba et al. (comps.). *Transiciones a la democracia en Europa y América Latina*, Porrúa-Flacso, México.

VELIZ, C. (comp.)

(1969) *Obstáculos para la transformación de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México.

VON HAYEK, F.A.

(1968) *Individualismo: verdadero y falso*, Centro de Estudios sobre la Libertad, Buenos Aires.

(1980) *The Centralist Tradition of Latin America*, Princeton University Press, N.J.

WEBER, M.

(1974) *La ética protestante y el espíritu del capitalismo*, Díez, México.

WEFFORT, F. y A. QUIJANO

(1973) *Populismo, marginalización y dependencia*, EDUCA, Costa Rica, 1973.

WHITEHEAD, L.

(1996) "Perspectivas de una transición del gobierno autoritario en México", en M.L. Cook et al. *Las dimensiones políticas de la reestructuración económica*, Cal y Arena- UNAM, México.

(1989) "Aspectos internacionales de la democratización", en G. O'Donnell et al. (comp.). *Transiciones desde un gobierno autoritario*, vol. 2, América Latina, Paidós, Buenos Aires.

WIARDA, H.J. (ed.)

(1974) *Politics and Social Changes in Latin America*, University of Massachusetts Press, Massachusetts.

WILSON, E.

(1972) *Hacia la estación de Finlandia*, Alianza Editorial, Madrid.

WOLDENBERG, J. et al.

(2000) *La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, México.

WOLIN, S.S.

(1993) *Política y perspectiva*, traducción de A. Bignami, Amorrortu, Buenos Aires.

WORLD BANK

(2001) *World Development Report 2000-2001: Attacking Poverty*, World Bank, Washington, DC.

YOCELEVZKY, R.A. (comp.)

(1996) *Experimentos con la democracia en América Latina*, UAM-Xochimilco, México.

(1996) "Democratización y recomposición del sistema político en Chile", en Yocelevzky, R.A. (comp.) *Experimentos con la democracia en América Latina*, UAM-Xochimilco, México.

ZAPATA, F. (ed.)

(1997) *Modernización económica, democracia política y democracia social*, El Colegio de México, México.

ZAPATA, F.

(1990) *Ideología y política en América Latina*, El Colegio de México, México.

ZOLO, D.

(1994) *La democracia difícil*, traducción de C. Cansino, Alianza Editorial, México.



*Autoritarismo y democracia en América Latina. Los retos de la transición*, de Felipe Campuzano Volpe, fue impreso en octubre de 2007 en los talleres de Impresora Pacífico (Sur 69 N° 233, Colonia Banjidal, México DF). Se imprimieron mil ejemplares más sobrantes para reposición.





**E**l propósito del presente libro es elaborar una interpretación de la historia reciente de América Latina, desde la perspectiva de la teoría del desarrollo político y en torno a los debates acerca del autoritarismo y la democracia. Mediante un enfoque histórico general, se analizan las tradiciones y los elementos centrales de la vida política de la región, y en particular, las condiciones y dilemas del periodo de transición democrática que se registra en los últimos veinticinco años.

Ante un proceso subordinado pero inevitable de modernización, los sistemas políticos latinoamericanos han adoptado formas nuevas y complejas, secuencias aculturadas y modalidades que escapan a las tipologías tradicionales. El propósito de esta obra consiste en identificar los elementos clave de esta historia. En este sentido, se aborda el tema de la cultura política latinoamericana, fracturada y autoritaria, marcada por la tradición ibérica y colonial, que se caracterizó por las prácticas centralistas y corporativas. Se analiza el periodo fundacional del populismo, en el que se conjugó la crisis de las ideas liberales, el ascenso del fascismo y los imperativos económicos y políticos de una modernización tardía y dependiente. Se considera la etapa del "desarrollo estabilizador", sus logros y fracasos, en un escenario de cambio acelerado, ascenso de las luchas sociales, y agudización del conflicto político. Se analiza la emergencia del autoritarismo burocrático-militar que dominó en la región por más de dos décadas y que representó un grave retroceso de las aspiraciones democráticas. En un esfuerzo que procura conjugar el análisis teórico y la aproximación histórica, se abordan finalmente los problemas de la democracia contemporánea y los retos que hoy enfrenta la transición en nuestros países.

Una de las ideas que aquí se plantea es la del fin del autoritarismo y el carácter irreversible del avance democrático. Sin incurrir en un optimismo excesivo y sin subestimar los riesgos posibles, hay elementos corrientes que parecen sostener que la vía autoritaria está agotada en el horizonte latinoamericano. El compromiso democrático es un imperativo inaplazable para nuestras sociedades, enfrentadas al desafío de encontrar las vías y las modalidades propias de su desarrollo. Solo a través de la democracia podrán configurarse sistemas políticos auténticamente modernos, basados en el respeto incondicional de las libertades y derechos individuales, y en una sociedad más justa y equitativa, que garantice la igualdad de oportunidades básicas para todos.

